

Nr. 1
2005

PHS-SKRIFTSERIE

Signe Astrup Arnesen

Så ute, høste hjemme?

Politiets utnyttelse av internasjonalt ervervet kompetanse



POLITIHØGSKOLEN

Så ute, høste hjemme?

Politiets utnyttelse av internasjonalt ervervet kompetanse

Signe Astrup Arnesen
Politistipendiat NUPI
Assosiert forsker Politihøgskolen

© Politihøgskolen, Oslo 2005

ISBN 82-7808-041-0

PHS-Skriftserie nr. 1-2005

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen

FoU-avdelingen

Slemdalsvn. 5

Postboks 5027, Majorstuen

0301 Oslo

www.phs.no

Grafisk formgivning: Eileen Schreiner Berglie

Trykk: Ilas grafisk

*«Erfaring er ikke hva som
hender oss, men hva vi gjør
med det som hender oss.»
Aldous Huxley*

Sammendrag

Den internasjonale organiserte kriminaliteten er i dag blant våre mest alvorlige samfunnsproblemer. Et sentralt spørsmål i denne rapporten er hvorvidt det er mulig å anvende ressursene politiet allerede disponerer, på en annerledes eller bedre måte i forsøket på å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet. Dersom norsk politiinnsats i internasjonale operasjoner gir økt politifaglig kompetanse og relevant innsikt i grenseoverskridende kriminelle nettverk, vil denne kompetansen være av en slik art at den planmessig kan etterbrukes nasjonalt i bekjempelsen av kriminalitet, og i så fall hvor og på hvilke måter?

Innledningsvis belyser rapporten, gjennom en spørreundersøkelse, hvilken kompetanse norske tjenestemenn erverver, eller potensielt kan erverve, gjennom innsats i internasjonale politioperasjoner i Sørøst-Europa. Videre søker rapporten å beskrive i hvilken grad politiet i Norge faktisk nyttiggjør seg internasjonalt ervervet politikompetanse. Denne kartleggingen bygger på en intervjuundersøkelse blant utvalgte politidistrikter og særorganer, med det siktemål å belyse hvorledes tjenestemenn med internasjonal arbeidserfaring, etter hjemkomst, blir tatt imot og fulgt opp på eget tjenestested. På bakgrunn av funnene, den kompetanse som hentes hjem og status for nasjonal etterbruk av denne, presenterer rapporten avslutningsvis forslag til hvorledes internasjonalt ervervet kompetanse i større grad kan benyttes på hjemmebane.

Innholdsfortegnelse

1 - Innledning	s. 8
1.1 Problemstilling	s. 9
1.2 Definisjoner	s. 10
1.2.1 <i>Organisert kriminalitet</i>	s. 10
1.2.2 <i>Kunnskap, erfaring og kompetanse</i>	s. 11
1.2.3 <i>Internasjonale operasjoner</i>	s. 12
1.2.4 <i>Etterbruk</i>	s. 12
1.3 Bakgrunn	s. 12
1.3.1 <i>Kriminalitetsbildet</i>	s. 13
1.3.2 <i>Internasjonale fredsoperasjoner</i>	s. 15
1.3.3 <i>Norges deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner</i>	s. 16
1.4 Læring og kompetanseutvikling i et videre perspektiv	s. 17
1.5 Metode	s. 19
 2 - Kompetanseheving i Sørøst-Europa	 s. 22
2.1 Bakgrunn og metode	s. 22
2.2 Gjennomgang av funn og sammenhenger	s. 23
2.2.1 <i>Tjenestemennenes bakgrunn</i>	s. 23
2.2.2 <i>Tjenestemennenes stilling ute</i>	s. 24
2.2.3 <i>Tilegnet kunnskap</i>	s. 24
2.2.4 <i>Etterbruk av kompetanse etter hjemkomst</i>	s. 27
 3 - Etterbruk av kompetanse på hjemmebane	 s. 30
3.1 Bakgrunn og metode	s. 30
3.2 Gjennomgang av funn og sammenhenger	s. 32
3.2.1 <i>Avgivelse av personell og oppfølgingsansvar</i>	s. 32
3.2.2 <i>Holdninger til avgivelse</i>	s. 33
3.2.3 <i>Kompetanse som resultat av internasjonal tjeneste</i>	s. 34
3.2.4 <i>Kompetansens verdi</i>	s. 34
3.2.5 <i>Status for kartlegging og etterbruk</i>	s. 35

3.2.6	<i>Forslag til etterbruk av kompetanse</i>	s. 36
3.2.7	<i>Kompetansebank</i>	s. 37
3.2.8	<i>Strategisk rekruttering</i>	s. 38
3.2.9	<i>Ytterligere kommentarer</i>	s. 39
4	Analyse	s. 41
4.1	Hvorfor etterbruk av kompetanse?	s. 41
4.2	Internasjonal tjeneste gir unik kompetanse	s. 42
4.3	Meget begrenset etterbruk	s. 43
4.4	Hvorfor brukes ikke kompetansen?	s. 45
4.4.1	<i>Ulik ansvarspraksis</i>	s. 46
4.4.2	<i>Krav til personlig initiativ</i>	s. 46
4.4.3	<i>Mangel på systemer og rutiner for etterbruk</i>	s. 47
4.4.4	<i>Krever forståelse, kunnskap og nytenkning</i>	s. 48
4.4.5	<i>Krever forankring i den strategiske ledelsen</i>	s. 48
4.4.6	<i>Mangel på overordnet strategi</i>	s. 49
5	Anbefalinger - etterbruk i praksis	s. 52
5.1	Arenaer for etterbruk	s. 52
5.2	Kompetansebank	s. 53
5.3	Erfaringsutveksling	s. 54
5.4	Oversiktslister over politi i internasjonal tjeneste	s. 55
5.5	Styrt kunnskapsoverføring - «Omvendt hospitering»	s. 55
5.6	Instruksjonsvirksomhet og planlegging	s. 56
5.7	Styrt kompetansebygging - strategisk posisjonering	s. 56
6	Oppsummering	s. 59
	Litteratur	s. 61

Så ute, høste hjemme?

Utnyttelse av internasjonalt

ervervet kompetanse i politiets egen organisasjon

1 Innledning

Den internasjonale organiserte kriminaliteten med utspring i Sørøst-Europa representerer en utfordring for både landene i regionen og det videre Europa.¹ Ifølge åpne kilder og media er kriminaliteten veletablert og i flere av statene forankret i statsapparatet inklusive rettsvesenet.² Krig og konflikt i områdene har bidratt til ødeleggelse av sivile og politiske samfunnsstrukturer, noe som har skapt gode vekstforhold for kriminalitet og korrupsjon. De kriminelle har kunnet bygge opp sterke uformelle nettverk i og utenfor konfliktområdene grunnet begrenset statlig kontroll. Faktorer som svak nasjonal økonomi, begrensede ressurser og vareknapphet har også bidratt til økt utbredelse.

Kriminaliteten er grenseoverskridende og fremstår også som en trussel mot norske interesser. Den påfører samfunnet alvorlige skadevirkninger både økonomisk, miljømessig, politisk, i form av personskader og ved undergraving av generell tillit og trygghetsfølelse.³ Internasjonal organisert kriminalitet synes å ha blitt mer profesjonell, og stadig flere straffbare handlinger utøves på en brutal og hensynsløs måte, ved rå bruk av makt, trusler eller våpen. Økningen i beslag av slag-, stikk- og skytevåpen i norske kriminelle miljøer kan være en indikasjon på økt tilbøyelighet til voldsanvendelse.⁴ De kriminelle bruker vold og trusler for å holde sin virksomhet lukket, og frykt for represalier gjør at vitner i og utenfor miljøene kan være lite villige til å bistå politiet. Flere skyte- og voldsepisoder innenfor MC-miljøet, gjengmiljøene i Oslo og i nasjonalistiske miljøer er eksempler på dette.⁵ Også trusler mot

¹ Solana, EUs sikkerhetsstrategi (2003), Begrepet Sørøst-Europa vil i denne rapporten omfatte Serbia og Montenegro (inkludert Kosovo), Kroatia, Bosnia og Hercegovina, Makedonia, Albania, Romania og Bulgaria. Sørøst-Europa og Balkan vil bli benyttet synonymt i denne rapporten.

² 6th Workshop of the Study Group «Regional Stability in South East Europe» (2003), Hajdinjak (2002)

³ Ot.prp. nr. 60 (2004-2005)

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

politi, rettspersonell og vitner har tiltatt den senere tid, med drapet på en politimann under Nokas-ranet i Stavanger i april 2004 som det foreløpig groveste tilfellet. I etterforskningen av straffesaker avdekkes det stadig hyppigere utro tjenere i virksomheter som har vært utsatt for grove tyverier, ran og utroskap. Profesjonelle kriminelle nettverk er i økende grad villige til å bestikke eller true ansatte i privat og offentlig virksomhet til å gi fra seg verdier, informasjon eller gjenstander som skal benyttes i andre straffbare forhold.⁶ Nettverkene anvender også legale bedriftsstrukturer for å skjule sin virksomhet. Selskapene blir gjenstand for reinvestering av kriminell profitt, hvitvasking eller det gjennomføres momsunderslag.⁷

På denne bakgrunn vil bekjempelse av internasjonal organisert kriminalitet være prioritert, også sett med norske øyne.⁸ Innsatsen er imidlertid svært krevende. De kriminelle samarbeider på tvers av både nasjonalitet, spesialkompetanse og landegrenser.⁹ Hovedproblemet ved nettverkskulturen er at miljøene for utenforstående virker lukket og derfor problematisk å trenge inn i. Å skaffe til veie god, relevant kunnskap og informasjon om de kriminelle, deres nettverk og miljøer er ressurskrevende og vanskelig, både internasjonalt og på hjemmebane.

1.1 Problemstilling

Fra det norske samfunnets side har ulike angrepsvinkler i bekjempelsen av organisert kriminalitet så langt vært konsentrert om spesifikk styrking av lovgivningen, organisasjonsendringer innad i politiet, økt tilføring av ressurser samt intensivert internasjonalt samarbeid.¹⁰ Resultatene har likevel vært beskjedne. Politiet må til enhver tid arbeide for best mulige resultater innenfor de rammer som gjelder. Når utfordringen er å bekjempe internasjonal organisert kriminalitet med begrensede ressurser, er tiden kanskje moden for å tenke nytt, kreativt og mer utradisjonelt. Et sentralt spørsmål i denne rapporten er derfor hvorvidt det er mulig å anvende de ressursene politiet alle-

⁶ Ibid.

⁷ EU Organised Crime Situation Report (2004)

⁸ Dørum (2003), Bekjempelse av organisert kriminalitet og korrupsjon er også listet i EUPMs hovedmandat for misjonene i Bosnia-Hercegovina (25.01.2005): <http://www.eupm.org/TheWayAhead/Mission%20Objectives.htm> og Makedonia (25.01.2005): <http://www.eupol-proxima.org/>

⁹ Holm & Osland (2000)

¹⁰ Dørum (2003)

rede disponerer på en annerledes eller bedre måte i forsøket på å bekjempe internasjonal organisert kriminalitet. Dersom norsk politiinnsats i internasjonale operasjoner gir økt politifaglig kompetanse og relevant innsikt i internasjonale kriminelle nettverk, vil denne kompetansen være av en slik art at den planmessig kan etterbrukes nasjonalt i bekjempelse av kriminalitet, og i så fall hvor og på hvilke måter?

For å kaste lys over problemstillingen søker denne studien å kartlegge hvilken kompetanse som faktisk erverves av norske polititjenestemenn og -kvinner som arbeider i internasjonale operasjoner i Sørøst-Europa, hvilken kunnskap og erfaring det potensielt er mulig å tilegne seg under slik tjeneste og status for nasjonal etterbruk av opparbeidet kompetanse.¹¹ På bakgrunn av funnene vil rapporten presentere forslag til hvorledes internasjonalt ervervet kompetanse i større grad kan benyttes på hjemmebane.

1.2 Definisjoner

1.2.1 *Organisert kriminalitet*

Det finnes en rekke ulike definisjoner på organisert kriminalitet både nasjonalt og internasjonalt. Det store antallet definisjoner antyder hvor komplekst og sammensatt fenomenet er. For å gjøre sammenlikning og kartlegging mulig, har imidlertid EU-landene vedtatt å benytte bestemte kriterier for å definere organisert kriminalitet. Da den norske straffeloven ikke definerer organisert kriminalitet, har norsk politi valgt å anvende EU-definisjonen.¹²

¹¹ Ordet tjenestemann vil videre i fremstillingen bli benyttet om begge kjønn.

¹² Politidirektoratet, Nasjonal Trusselvurdering 2003, april 2003: EUs definisjon på organisert kriminalitet tar utgangspunkt i 11 kriterier der minst seks av dem, deriblant a, c, e, og k må foreligge for at lovbrudd eller kriminelle grupper skal kunne klassifiseres som organisert kriminalitet:

- a. Samarbeid mellom flere enn to personer,
- b. hver med egne tildelte oppgaver,
- c. over lang eller ubegrenset tidsperiode,
- d. gjennom bruk av en form for disiplin og kontroll,
- e. mistanke om gjennomførte alvorlige kriminelle handlinger,
- f. virksomhet på et internasjonalt nivå,
- g. bruk av vold eller annen form for trussel,
- h. bruk av kommersielle eller forretningsmessige strukturer,
- i. deltakelse i hvitvasking,
- j. utøve innflytelse på politikk, media, offentlig forvaltning, rettsmyndigheter eller økonomi,
- k. styrt av målsetting om vinning og/eller makt.

Begrepet organisert kriminalitet dekker både typer av handlinger, *kriminalitet*, og hvorledes disse utføres, *modus*. Noen av kriteriene for organisert kriminalitet, som ifølge EU-definisjonen alltid skal foreligge, er bl.a. at kriminaliteten er et resultat av et samarbeid mellom flere enn to personer, at virksomheten varer over lengre tid og at det eksisterer et vinnings- eller maktmotiv. Utover dette finnes et antall kriterier som *kan*, men ikke *må* prege den organiserte kriminaliteten, slik som noen former for disiplin og kontroll, virksomhet på et internasjonalt nivå, bruk av vold eller andre former for trusler, eller utilbørlig påvirkning av politikk, media, næringsliv eller offentlige myndigheter.

1.2.2 Kunnskap, erfaring og kompetanse

Med *kunnskap* menes viten og lærdom. I denne studien tenkes det ikke bare på viten som følge av undervisning og studier, men mer på summen av det en person har lært og vet.

Erfaring kan beskrives som innsikt og modenhet. Her brukes begrepet erfaring om det man erverver som et resultat av iakttakelse eller opplevelse. Innledningsvis ble det i denne rapporten gjengitt et sitat av Aldous Huxley: «Erfaring er ikke hva som hender oss, men hva vi gjør med det som hender oss.» Med utgangspunkt i dette utsagnet kan det fremholdes at det ofte, men ikke nødvendigvis, er en sammenheng mellom alder og økt erfaring.

Med *kompetanse* menes i denne studien kvalifikasjon eller dyktighet til noe. Kompetanse kan videre beskrives som summen av den kunnskap og de erfaringer en person til enhver tid har. All yrkesutøvelse bygger på en forutsetning om kompetanse.

Begrepene kunnskap, erfaring og kompetanse står sentralt i denne studien. Rapporten gjør bruk av alle tre begreper som betegnelser for den kompetanse tjenestemenn har mulighet til å tilegne seg under engasjementer i internasjonale operasjoner. Det kan i mange tilfeller være vanskelig å skille begrepene fra hverandre. I denne sammenheng er det vesentligste imidlertid at begrepet kompetanse blir betraktet som summen av de erfaringer og den kunnskap en person har.

1.2.3 Internasjonale operasjoner

En ekstern stats innsats i konfliktområder eller postkonfliktområder utøves i mange tilfeller gjennom internasjonale operasjoner. De senere år har operasjonene gradvis endret karakter fra å ha hovedfokus på monitorering til å bli mer flerfunksjonelle.¹³ Avhengig av operasjonens mandat skilles det mellom konfliktforebyggende, fredsskapende, fredsbevarende, fredsopprettende, fredsbyggende og humanitære operasjoner. Alle disse operasjonstypene gir rom for å inkludere et politielement. For å forenkle denne rapportens terminologi er begrepene internasjonale operasjoner, politioperasjoner, internasjonalt engasjement og internasjonal tjeneste benyttet synonymt med politiinnsats i alle de ovennevnte kategorier av internasjonale operasjoner.

1.2.4 Etterbruk

Et nøkkelspørsmål i denne studien er eventuell kompetanse som resultat av utenlandstjeneste, og i hvilken grad denne i ettertid kan anvendes på hjemmebane. For å beskrive en slik form for anvendelse av kompetanse gjør rapporten bruk av begrepet etterbruk.

1.3 Bakgrunn

Den kalde krigen kan beskrives som en periode med et relativt klart skille mellom intern og ekstern sikkerhetstenkning. Fokuset utad var rettet mot trusselen fra andre stater, mens kriminalitet i hovedsak ble sett på som et nasjonalt sikkerhetsproblem.¹⁴ Dette gjenspeiles i litteraturen, der de strategiske studier i stor grad har konsentrert seg om eksterne, mellomstatlige konflikter, mens kriminologien i det vesentlige har behandlet kriminalitet på lokalt og nasjonalt nivå. I perioden etter den kalde krigen har imidlertid skillet mellom indre og ytre sikkerhet blitt gradvis mer utydelig, blant annet på grunn av nye transnasjonale utfordringer som internasjonal organisert kriminalitet og terrorisme.¹⁵

¹³ Jones (2003)

¹⁴ Lutterbeck (2004)

¹⁵ Den Boer (1997)

1.3.1 *Kriminalitetsbildet*

Den internasjonale organiserte kriminaliteten er i dag et betydelig samfunnsproblem. Fri bevegelse av personer, varer, tjenester og kapital har gjort kriminaliteten grenseoverskridende og mer uoversiktlig å håndtere. Risikoen for oppdagelse, oppklaring og straffeforfølgning reduseres når landegrenser krysses. Kriminelle kan raskt forflytte seg eller overføre verdier fra land til land, og teknologisk utvikling har gjort det mulig å iverksette kriminelle handlinger i ett land, mens virkningen inntrer i et annet. Disse forholdene kan utnyttes strategisk av organiserte kriminelle. Bekjempelse av organisert, grenseoverskridende kriminalitet stiller derfor store krav til politiets prioriteringer, organisering og ledelse. Følgende del av denne studien tar sikte på å beskrive internasjonal organisert kriminalitet og trekk ved denne med relevans for Norge. Avsnittet behandler ikke alle former for internasjonal organisert kriminalitet som opptrer på hjemmebane, men retter seg overveiende mot den type kriminalitet som kan observeres og erfares av norske tjenestemenn under deres polititjeneste i Sørøst-Europa, og som har forgreninger til Norge. Narkotikasmugling og menneskesmugling og aktører med tilknytning til slik kriminalitet vil derfor stå sentralt.

1990-årene brakte nye typer kriminalitet til Norge, nemlig menneskesmugling, handel med kvinner og ulovlig innvandring. Disse aktivitetene er hovedsakelig forankret i et profittmotiv og preges av aktører med utenlandsk opprinnelse og med annen kulturbakgrunn enn den norske.¹⁶ Menneskesmugling og handel med kvinner er spesielt utbredt på Balkan, og Kosovo er både en endestasjon og et viktig trafikalt knutepunkt i handelen med kvinner fra Øst-Europa.¹⁷ Narkotikakriminaliteten har også hatt økende utbredelse i Norge. I perioden 1991–1999 ble antallet registrerte narkotikaforbrytelser mer enn doblet. Alle typer narkotika formidles nå i nesten alle politidistrikter, og antallet narkotikarelaterte dødsfall er høyt.¹⁸ Narkotikahandel blir stadig koblet til andre lovbrudd og er dominerende innenfor transnasjonal organisert kriminalitet. Dette henger sammen med at annen kriminalitet finansierer narkotikamisbruk, men også at de kriminelle

¹⁶ St. meld. nr. 22 (2000-2001), Politidirektoratet (2002)

¹⁷ Organisation for Security and Co-operation in Europe, OSCE Mission in Kosovo (2001), Aftenposten (2003/b)

¹⁸ St. meld. nr. 22 (2000-2001)

miljøene i økende grad er multikriminelle. I Vest-Europa gir salg av heroin vesentlig større profittmuligheter enn våpen- og menneskesmugling. Samtidig er stoff mindre plasskrevende og avhengigheten av narkotika i Europa stadig stigende. Ett gram heroin er verdt mellom to og fire dollar i Afghanistan, mellom 7 og 10 dollar i Sentral-Asia, mellom 25 og 30 dollar i Balkan-regionen, mens det på markedene i Vest-Europa er verdt rundt 80 dollar.¹⁹ I mer enn et tiår har Balkan-ruten vært dominerende ved smugling av afghanske opiater til Vest-Europa inkludert Norge.²⁰ Her transporteres både heroin og råopium som blir foredlet til brun eller, renere, hvit heroin i laboratorier langs ruten.

Kriminalitet i Norge utføres av både norske og utenlandske statsborgere. I henhold til Kriminalomsorgens årsstatistikk for 2003 hadde 18 % av de innsatte i og utenfor norske fengsler pr. 30.9.2003 utenlandsk statsborgerskap, og blant disse utlendingene kom tilnærmet en sjuendedel fra land i Sørøst-Europa.²¹ Personer fra dette området har toppet kriminalstatistikken blant utlendinger i Norge i flere år.²² I EUs sikkerhetsstrategi for 2003 peker Javier Solana spesielt på trusselen fra organiserte kriminelle nettverk med utspring på Balkan. Disse er engasjert i alt fra ulovlig innvandring og handel med mennesker til narkotikasmugling og vinningskriminalitet.²³ Ifølge Europols rapport om organisert kriminalitet for 2003 representerer etnisk albanske organiserte kriminelle grupper den mest alvorlige sikkerhets-trusselen mot EU-landene inkludert Norge.²⁴ Innførsel og omsetning av heroin til Norge styres hovedsakelig av etniske albanere, mens østeuropeiske nettverk i den senere tid har hatt stor innflytelse på distribusjon av amfetamin og metamfetamin, men også av heroin, kokain og dopingmidler.²⁵ I 1999 hevdet Kripas at kosovoalbanere styrte så godt som all innførsel av heroin til Norge, og at mafiaen fra Kosovo var like velorganisert som den italienske.²⁶

¹⁹ United Nations Office on Drugs and Crime

²⁰ Cornell (2003)

²¹ Kriminalomsorgen (2003), Statistikken omhandler også personer som soner utenfor norske fengsler jf. fengselsloven §12 (behandlingsinstitusjon/ hybelhus) eller §32 (sykehus).

²² Dagbladet (2001)

²³ Solana, EUs sikkerhetsstrategi (2003)

²⁴ European Union Organised Crime Report (2003)

²⁵ NOU 2004: 6, Aftenposten (2003/a)

²⁶ Aftenposten (1999)

²⁷ UNMIK (2003)

Den første strategiske trusselvurderingen knyttet til seriøs organisert kriminalitet i Kosovo ble nylig presentert av etterretningsenheten Central Intelligence Unit i United Nations Mission in Kosovo (UNMIK).²⁷ Ifølge denne ble Kosovo umiddelbart etter konflikten i 1999 betraktet som et relativt sikkert transittområde for kriminell aktivitet, en oppfatning som også i dag er svært utbredt. Et klima av lovløshet og fravær av samfunnsstrukturer nødvendig for kriminalitetsbekjempelse bidro sterkt til denne oppfatningen. Historisk sett har de kosovoalbanske kriminelle nettverkene hatt relativt nære bånd til offentlige tjenestemenn, både i og utenfor Albania og Kosovo, og de har vist vilje til å anvende ekstrem vold mot individer som forsøker å hindre deres operasjoner.²⁸

1.3.2 Internasjonale fredsoperasjoner

Siden tidlig på 1990-tallet har multilaterale fredsoperasjoner ikke bare økt i antall, de har også gradvis endret karakter. Mens fredsoperasjoner under den kalde krigen gjerne konsentrerte seg om utplassering av styrker mellom stridende parter, har operasjonene siden begynnelsen av 90-årene blitt mer komplekse, med fokus på ikke bare militære, men også sivile og humanitære aspekter.²⁹

Et viktig kjennetegn ved de senere misjoner er at de i økt grad har lagt vekt på interne ordens- og sikkerhetsproblemer i mållandene. Arbeidet har blant annet vært rettet mot bekjempelse av organisert kriminalitet, massetjeneste, beskyttelse av tilbakevendte flyktninger og reorganisering og opplæring av lokalt politi. Oppgavene for det internasjonale politiet i misjonene er blitt tilnærmet som i hjemlandet: å beskytte liv og eiendom, forhindre og avdekke kriminalitet og å opprettholde ro og orden.³⁰ I Kosovo og Øst-Timor har de internasjonale politikontingentene i tillegg hatt utøvende politimyndighet, såkalt «executive policing».³¹ Civilian Police (CivPol) er den internasjonale betegnelsen på politistyrker som deltar i internasjonale operasjoner i regi av FN eller andre organisasjoner.

²⁸ 6th Workshop of the Study Group «Regional Stability in South East Europe» (2003)

²⁹ Macinlay & Chopra (1992), Hansen (2002)

³⁰ Hansen (2002), Oakley et al. (1998), Dwan (2002)

³¹ Dwan (2002)

1.3.3 Norges deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner

Internasjonal assistanse i krigs-, krise- og postkonfliktområder er av stor betydning i seg selv, for å vise omsorg overfor folk og stater i nød. Slik innsats er imidlertid også i Norges egeninteresse, for å sikre fred og stabilitet. Utenriksdepartementet har det politiske og overordnede ansvaret for Norges samlede engasjement i FN's fredsbevarende operasjoner. Det er imidlertid Justisdepartementet ved Politidirektoratet som har ansvar for utvelgelse og opplæring av de polititjenestemenn som bistår i internasjonale fredsoperasjoner, samt for det faglige innholdet i tjenesten.³² Selv om vårt land sammenliknet med andre stater er relativt tungt representert i internasjonale fredsbevarende operasjoner, utgjør deltakelsen likevel en svært liten del av norsk politis oppgaver. Regjeringen har besluttet at inntil 1 % av vår politistyrke til enhver tid kan avgis til slike oppdrag, og de senere årene har Norge i gjennomsnitt avgitt om lag 60 tjenestemenn på årsbasis.³³

Norge har vært involvert i fredsbevarende virksomhet siden de første FN-operasjoner ble etablert på slutten av 1940-tallet. Første gang norske polititjenestemenn deltok i en internasjonal fredsoperasjon var i Namibia i 1989. Operasjonens mandat var da å bistå Namibia med å sikre selvstendighet, sørge for demilitarisering, avvikling av frie valg og trygging av hjemvendte flyktninger.

Norsk politiinnsats i fredsoperasjoner er i all hovedsak en respons på bilaterale eller multilaterale anmodninger om bistand fra FN, OSSE eller EU. Disse anmodningene vurderes i Utenriksdepartementet før de oversendes Justisdepartementet for endelig vurdering og eventuell aksept.³⁴ Det er Utenriksdepartementet som gjennom sine ulike avdelinger og seksjoner finansierer den norske politiinnsatsen i internasjonale fredsoperasjoner. Litt avhengig av hvilken misjon personellet tjenestegjør i, beregnes det en årlig kostnad på 1–1,2 millioner kroner pr. tjenestemann. Dette inkluderer alt fra opplæring, utstyr og hjelpemidler, til reise og lønn.³⁵

³² St. meld. nr. 18 (1999-2000)

³³ St. meld. nr. 39 (2003-2004), Denne prosentandelen er et resultat av avveiningen mellom økt innenlandsk sårbarhet ved avgivelse av politifolk og tilbøyeligheten blant tjenestemenn til å la seg engasjere i utenlandstjeneste, www.politi.no/tema/civpol.shtml.

³⁴ I henhold til samtale med avdelingsdirektør Tom Brunsell, Justisdepartementet 29.09.04.

³⁵ Ifølge POD, Seksjonen for Internasjonalt Politisamarbeid, CivPol.

³⁶ Development Today (17/2004), News International Peacekeeping.

I Sverige regner Rikspolisstyrelsen at hver utsendte tjenestemann koster omlag 1,3 millioner svenske kroner i året.³⁶

1.4 Læring og kompetanseutvikling i et videre perspektiv

Et typisk trekk ved de fleste offentlige tjenester er at arbeidskraft er den klart viktigste innsatsfaktoren. De ansattes kompetanse, motivasjon og innstilling er av stor betydning for tjenestenes kvalitet. Utviklingen går i retning av økte krav til de ansattes kompetanse, og en god bruk av denne innebærer i størst mulig grad å legge til rette for at den enkelte kan arbeide med det han eller hun er best til. Også sett fra arbeidstakerens side vil det være tilfredsstillende å få utnyttet sin utdanning og kompetanse på best mulig måte i arbeidet. En mer effektiv ressursbruk innebærer altså bedret bruk av arbeidskraftens kompetanse, og ikke nødvendigvis hardere arbeidspress for den enkelte.

Som tidligere nevnt defineres kompetanse i denne studien som kvalifikasjon eller dyktighet til noe, og kan videre beskrives som summen av den kunnskap og de erfaringer en person til enhver tid har. Bygging av kompetanse forutsetter altså læring. En av intensjonene med denne studien er å betrakte læring på organisasjonsnivå, og mer spesifikt hvorledes politiet som organisasjon kan lære.

Mc Gill og Slocum (1993) fremholder at en lærende organisasjons viktigste komponent er evnen til avlæring, det vil si å kunne forlate gamle måter å gjøre ting på.³⁷ For å skape en lærende organisasjon kreves det bl.a. at organisasjonen er lydhør for erfaringer, at den oppmuntrer til ansvarlig risikotaking og at det finnes en vilje til å akseptere feil. Jacobsen og Thorsvik (1997) peker på viktigheten av at informasjonsflyten i organisasjonen når ut til alle, og at det må rekrutteres personell som har evnen til å lære.³⁸ Dette vil flytte fokus ved ansettelser vekk fra formell kunnskap og over til hvilken kunnskap den som ansettes vil kunne tilegne seg i fremtiden.

Læg Reid og Olsen (1978) peker på at strukturen i organisasjoner kan medvirke til mangel på sammenheng mellom hva personer i organisasjonen ser, og hva de

³⁷ McGill & Slocum Jr. (1993)

³⁸ Jacobsen & Thorsvik (1997)

³⁹ Læg Reid & Olsen (1979)

faktisk gjør.³⁹ Om de i en slik situasjon ønsker å endre sin adferd, kan de finne at det foreligger organisatoriske prosedyrer som legger spesifikke føringer på atferd og atferdsendring. I tillegg kan formelle belønningssystemer virke inn slik at ny atferd blir straffet. Læring, i form av å gjøre noe nytt, å gå utenfor den opptråkkede stien, belønnes altså i en slik sammenheng ikke. Ifølge Staw (1996) er det dermed i de fleste organisasjoner innebygd en tendens til å straffe læring som innebærer en eller annen form for endring.⁴⁰

Amerikaneren Herman Goldstein (1990) studerte på slutten av 70-tallet det amerikanske politiet og deres arbeidsmetoder innenfor kriminalitetsbekjempelse.⁴¹ Studiene viser at politiet brukte mye tid og ressurser på intern administrasjon og rasjonalisering, men forholdsvis lite ressurser på utvikling av organisasjonen slik at den ble bedre rustet til å forebygge og redusere kriminalitet. Goldstein pekte også på at tjenestemennenes kompetanse ikke ble utnyttet godt nok. Han mente at deres kunnskap om og nærhet til kriminaliteten gav dem et godt grunnlag for planlegging og iverksettelse av tiltak i kriminalitetsbekjempelse. Denne kompetansen ble imidlertid ikke utnyttet optimalt.

Selv om Goldsteins funn ikke nødvendigvis er like representative i dag, mer enn 15 år etter at studien ble publisert, slås det i Stortingsmelding nr. 22 (2000-2001) likevel fast at tilgjengeligheten til og bruken av den samlede kunnskapskapitalen i politiet er mindre enn ønskelig.⁴² Det fremheves at etatens ledere må gå foran i aktiv bruk av nye metoder og ny teknologi for å påvirke holdninger og bevissthet til innsamling og deling av kunnskap. Sterkere fokus må rettes mot kunnskapsledelse. Bare på den måten kan kunnskapskapitalen utnyttes bedre enn i dag. I likhet med andre virksomheter innen privat og offentlig sektor, vil politi- og lensmannsetaten i økende grad bli en kunnskapsbasert virksomhet. Det vil si at kvaliteten på de tjenester som utføres, i stigende grad vil være knyttet til den kompetanse som hver enkelt medarbeiderne innehar.

I sitt dokument «Overordnet personalpolitikk for politi- og lensmannsetaten 2002-2007» har Politidirektoratet formulert noen intensjoner knyttet til strategisk

⁴⁰ Staw (1996)

⁴¹ Goldstein (1990)

⁴² St. meld. nr. 22 (2000-2001)

⁴³ Politidirektoratet (2002-2007)

kompetansestyring.⁴³ Hovedmålet er at etaten til enhver tid skal sikre seg den kompetansen som er nødvendig for å nå sine strategiske mål, samtidig som medarbeiderne skal få muligheten til å utvikle seg faglig og personlig. Politidirektoratet vurderer kompetanse som virksomhetens kapital, og ser kompetanseutvikling som den viktigste investeringsfaktoren. Det fremheves at læring som skjer i utførelsen av arbeid gjennom samarbeid på kryss og tvers i organisasjonen, er verdifull. Videre pekes det på at utvikling og integrering av fleksible arbeidsformer stimulerer til økt kreativitet og kunnskapsutvikling, og at organisasjonsstrukturen må tilpasses samhandling på tvers av avdelinger og fagområder.

1.5 Metode

Tematikken omkring politiets etterbruk av internasjonalt ervervet kompetanse har vært svært lite berørt i litteraturen, både internasjonalt og nasjonalt. Verken de velrenommerte tidsskriftene *Policing and Society* eller *Police Practice and Research* har publisert artikler med dette som hovedtema eller der dette emnet er berørt.⁴⁴ Heller ikke i Norge er problemstillingen viet spesiell oppmerksomhet i form av tidligere utredninger eller artikler. I den grad etterbruk av kompetanse i det hele tatt er nevnt i internasjonal politilitteratur, dreier det seg, i korte trekk, om hvorledes strategiene for politiinnsett i fredsbevaring kan forbedres på grunnlag av tidligere politierfaringer.⁴⁵ På denne bakgrunn vil studien forskningsmessig pløye ny mark, og forhåpentligvis bringe frem momenter som kan bidra til en mer rasjonell etterbruk av kompetanse.

Denne studiens metode er tredelt: For det første baseres den på en spørreundersøkelse blant norske polititjenestemenn i Sørøst-Europa, for det andre på en intervjuundersøkelse blant representanter for politidistrikter og særorganer i Norge og for det tredje på bruk av sekundær litteratur. Disse vil kort redegjøres for i samme rekkefølge.

Den kompetanse som per i dag erverves, eller potensielt kan erverves av norsk politi i internasjonale operasjoner i Sørøst-Europa, er forsøkt kartlagt gjennom en skriftlig spørreundersøkelse. Undersøkelsen ble distribuert per e-post og besvart av

⁴⁴ *Policing and Society* og *Police Practice and Research*, Routledge, Taylor & Francis Group, Oxford.

⁴⁵ Dwan (2002), Eide & Holm (2000), Hansen (2002), Oakley et al. (1998)

24 norske polititjenestemenn under deres engasjement på Balkan i løpet av våren 2004. Nærmere om metodebruk i forbindelse med denne spørreundersøkelsen finnes i kapittel 2.1.

For å kunne vurdere i hvilken grad politietaten i Norge forsøker og faktisk klarer å nyttiggjøre seg kompetanse som erverves internasjonalt, har det også vært nødvendig å belyse hvorledes tjenestemenn med slik arbeidserfaring etter hjemkomst blir tatt imot og fulgt opp ved eget tjenestested. Kartleggingen av de ulike politidistrikters og særorganers eksisterende rutiner for etterbruk av politipersonell med erfaring fra internasjonale operasjoner, er gjort gjennom intervjuer med de ansvarlige for slik oppfølging i 10 ulike politidistrikter og i tre særorganer. Nærmere om metodebruk i forbindelse med denne intervjuundersøkelsen finnes i kapittel 3.1.

Beskrivelsen av den rådende sikkerhetssituasjonen og dagens kriminalitetsbilde med relevans for Norge er overveiende basert på et litteraturstudium. Det er anvendt faglitteratur om internasjonal organisert kriminalitet, åpne kilder, offentlige utredninger, årsrapporter, trusselvurderinger og statistikk. I analysedelen er det også trukket inn korrespondanse fra Politidirektoratet til politidistriktene, rapporter fra svensk politi og Forsvarets personellhåndbok.

Deler av analysen i denne rapporten baserer seg på erfaringer fra tjeneste i Sørøst-Europa. Vurderinger og funn som blir presentert vil likevel også kunne ha gyldighet i forhold til annen internasjonal polititjeneste. Norge har i dag polititjenestemenn i fredsoperasjoner også i andre deler av verden.⁴⁶ Bakgrunn fra disse misjonene vil formentlig gi tilsvarende adekvat kompetanseheving. I tillegg har politiet, i samarbeid med øvrige toll- og politienheter i Norden, et system der felles nordiske sambandsmenn er utplassert i mer enn 20 stater verden over. Disse liaisonoffiserene er stasjonert i nordiske ambassader eller konsulat, og rapporterer jevnlig tilbake til egne myndigheter. Sambandsmennene bidrar blant annet med generell strategisk etterretning gjennom opplysninger og rapporter om lokale forhold samt informasjon om kriminalitetsbildet. Den erfaring som norske politi-

⁴⁶ Norske polititjenestemenn var per januar 2005 representert i internasjonale politioperasjoner i Sierra Leone, Liberia, Hebron, Bosnia-Hercegovina, Øst-Timor, Afghanistan, Kosovo, Serbia og Montenegro, Kroatia og Makedonia. Også i New York og Wien var det norsk politirepresentasjon på dette tidspunkt.

sambandsmenn høster gjennom sitt internasjonale arbeid er ikke vurdert her, men vil formentlig også være svært aktuell som gjenstand for etterbruk.

Denne rapporten er organisert på følgende måte: I kapittel to gjennomgås spørreundersøkelsen som danner grunnlaget for en kartlegging av hvilken kompetanse som erverves eller potensielt kan erverves av norsk politi i internasjonal tjeneste. Kapittel tre er viet intervjuundersøkelsen som søker å redegjøre for ti utvalgte politidistrikters og tre særorganers eksisterende rutiner for bruk og etterbruk av politi-personell med erfaring fra internasjonale operasjoner. På bakgrunn av de ulike funn i spørreundersøkelsen og intervjuundersøkelsen følger så et kapittel med analyse samt et kapittel med anbefalinger eller etterbruk av kompetanse i praksis. Avslutningsvis presenteres en oppsummering.

2 Kompetanseheving i Sørøst-Europa

Hovedmålet med dette kapitlet er å gi en oversikt over hvilken kompetanse norske polititjenestemenn erverver eller potensielt kan erverve gjennom tjeneste i internasjonale operasjoner i Sørøst-Europa.⁴⁷ Kartleggingen er foretatt gjennom en spørreundersøkelse der tilegnet kompetanse som resultat av internasjonal tjeneste står sentralt.

2.1 Bakgrunn og metode

Undersøkelsen ble presentert for samtlige 37 norske tjenestemenn i internasjonal tjeneste i Sørøst-Europa i mars 2004. Den ble distribuert via e-post ultimo mars med en purring i juni 2004. 24 tjenestemenn besvarte undersøkelsen. To av respondentene påpekte imidlertid at de hadde oppholdt seg i operasjonsområdet i for kort tid til å kunne uttale seg detaljert om de berørte emner.

En grunn til at enkelte tjenestemenn ikke besvarte spørreundersøkelsen, kan være at utsendelsen foregikk dagen før opptøyene i Kosovo i mars 2004. En annen grunn til manglende besvarelse, kanskje mest representativ for dem som jobber operativt, kan være hektiske dager og hardt arbeidspress. Med en total svarprosent på 65 % og med god bredde i fagkompetansen til respondentene, ble svarprosenten likevel vurdert som tilstrekkelig til å kunne belyse hvilken kompetanse som opparbeides eller ideelt sett kan opparbeides.

Tjenestemennene ble informert om forskningsprosjektet: om behovet for å kartlegge kompetansen som norske polititjenestemenn eventuelt opparbeider gjennom deltakelse i internasjonale operasjoner for å vurdere i hvilken grad det i ettertid på hjemmebane vil være mulig å anvende denne mer effektivt i bekjempelse av blant annet grenseoverskridende organisert kriminalitet. De ble videre

⁴⁷ Norsk politipersonell var våren 2004 representert i internasjonale fredsoperasjoner i følgende områder i Sørøst-Europa: Bosnia-Hercegovina, Serbia-Montenegro inkludert Kosovo, Kroatia og Makedonia.

informert om at resultatene ville bli anonymisert, og ikke kunne tilbakeføres til den enkelte tjenestemann. I tillegg til denne informasjonen fikk tjenestemennene presentert et spørreskjema med dels faste svaralternativer og dels åpne spørsmål i en fast bestemt rekkefølge.

Innledningsvis ble tjenestemennene bedt om å beskrive sitt arbeid i hjemlandet og sin eventuelle tidligere operasjonserfaring. Videre ble de bedt om å beskrive den stilling og de arbeidsoppgaver de hadde i operasjonen, samt hvilken kompetanse denne hadde gitt dem. De ble deretter spurt om de i fremtiden ville kunne benytte seg av eventuell tilegnet kunnskap og erfaring i den stilling de ville vende tilbake til etter endt permisjon, eventuelt i andre stillinger på eget tjenestested, eller i stillinger i politiets særorganer. Avslutningsvis ble tjenestemennene bedt om å komme med forslag til hvorledes eventuell opparbeidet kompetanse kan formidles videre og komme andre avdelinger og tjenestemenn i etaten til gode. Den videre gjennomgang av funn og sammenhenger reflekterer den rekkefølgen spørsmålene ble stilt.

Kompetansehevingen tjenestemennene viser til i sine svar er utelukkende bygd på deres egen vurdering av situasjonen, og hvilken kompetanse de oppfatter at deres internasjonale engasjement har gitt. Undersøkelsen er på ingen måte uttømmende, men har fungert som et utgangspunkt i arbeidet med å identifisere tjenestemennenes arbeidsoppgaver og de muligheter internasjonal tjeneste gir til å hente inn relevant kompetanse til bruk i bekjempelse av blant annet grenseoverskridende organisert kriminalitet.

2.2 Gjennomgang av funn og sammenhenger

2.2.1 Tjenestemennenes bakgrunn

Bakgrunnen til de tjenestemenn som besvarte undersøkelsen var noe ulik. Over halvparten av utvalget hadde under sitt internasjonale engasjement permisjon fra stillinger knyttet til etterforskning innenfor kriminalitetsområdene narkotika, økonomi, miljø, sedelighet, organisert kriminalitet og terrorisme. En sjettedel kom fra stillinger knyttet til ordenstjeneste, en tjenestemann kom fra stilling i *Beredskapstroppen* mens en kom fra stilling innenfor etterretning og spaning. I utvalget fantes en person med politimesterkompetanse og fire med stasjonsleder-

eller nestlederkompetanse. Felles for dem som besvarte undersøkelsen var lang tjenestetid i politiet. De hadde vært i politietaten fra 8 til 34 år, med en gjennomsnittlig tjenestetid på 20,8 år. Over halvparten av tjenestemennene, nærmere bestemt 14, hadde tjenestegjort internasjonalt tidligere, enten gjennom Forsvaret eller politiet. Antallet tidligere operasjoner varierte fra fem til null, med et gjennomsnitt på 1,1 tidligere operasjon per tjenestemann.

2.2.2 Tjenestemennenes stilling ute

Respondentene var ved tidspunktet for spørreundersøkelsen engasjert i stillinger underlagt FN, OSSE eller EU. Tilbakelagt utstasjoneringstid varierte fra to uker til 14 måneder, med et gjennomsnitt på 4,3 måneder. Tre av tjenestemennene var engasjert som instruktører og jobbet primært med oppbygging av lokal politikompetanse, mens en tjenestemann arbeidet som leder av et politiutdanningscenter. Fire tjenestemenn jobbet mer enn 60 % av sin tid med operative gjøremål innenfor ordenstjeneste, trafikk, livvaktstjeneste og spesielle operasjoner. Fire personer arbeidet 80–100 % med etterforskning, mens to personer arbeidet 30–40 % av tiden på dette feltet. Tre tjenestemenn jobbet 65–100 % av sin tid med etterretningsoppgaver, deriblant spaning. Sju av tjenestemennene arbeidet primært med rådgivning og ledelse av reformprosesser i det lokale politiet.

2.2.3 Tilegnet kunnskap

Det store flertallet respondenter konkluderte positivt på spørsmål om hvorvidt internasjonal tjeneste hadde gitt dem ny og relevant kompetanse til bruk blant annet i bekjempelse av internasjonal organisert kriminalitet. Tilnærmet alle tjenestemennene fremhevet bedret kulturforståelse og språkkompetanse, både i engelsk og i lokalspråk. Det politifaglige utbyttet var også stort, og særlig ble fremhevet viten om direkte koblinger mellom kriminelle i Sørøst-Europa og kriminelle i Norge. I tillegg fikk tjenestemenn nær kjennskap til transportruter og transportmåter for narkotika, samt distribusjonskanaler for menneskesmugling og prostitusjonsformidling. Av øvrig tilført kompetanse ble, i tillegg til ledererfaring, flerkulturell forståelse, mulighet for nettverksbygging og internasjonalt samarbeid sett på som svært vesentlig. For en mer detaljert gjennomgang av disse funnene vises det til de følgende underpunkter i rapporten.

- *Kunnskap om språk og kultur*

Med engelsk som hovedspråk i samtlige av de berørte operasjoner, oppga hovedtyngden av tjenestemennene, nærmere bestemt 21 av 24 personer, å ha bedret sin engelskkompetanse. I tillegg hadde seks tjenestemenn tilegnet seg vesentlige kunnskaper i lokalspråket, i disse tilfeller albansk og serbo-kroatisk-bosnisk. 21 av 24 tjenestemenn oppga en klar bedring av kunnskap om Balkans historie samt økt lokal kulturforståelse: Kjennskap til, og forståelse av dagens og fremtidens situasjon på Balkan, økt innblikk i konfliktbildet, bedret kunnskap om den politiske utvikling og mer nyansert individforståelse ble fremhevet som vesentlig.

- *Politifaglig kunnskap*

Gjennom undersøkelsen var det ønskelig å kartlegge hvorvidt noen av respondentene under sitt arbeid hadde kommet til kunnskap om kriminalitet som gav, eller kunne gi, ringvirkninger til Norge. Halvparten oppga å ha ervervet kunnskap om lokale kriminelle med internasjonale nettverk. Like mange kjente til kriminalitet i eget operasjonsområde med forgreninger til Nord-Europa. På spørsmål om noen hadde opparbeidet kunnskap om kriminalitet i eget operasjonsområde som hadde forgreninger til Norge, svarte seks tjenestemenn, eller totalt en fjerdedel ja. Fem av disse hadde igjen sett direkte koblinger mellom kriminelle i eget operasjonsområde og kriminelle i Norge.

En person som jobbet med spaning og etterretning, fremhevet å ha lært utførlig om transportruter og metoder for distribusjon av narkotika. En annen spaner opplyste å ha fått «inngående kjennskap til de verste kriminelle i landet, deres kontakter og forgreninger til andre land». En tredje tjenestemann satt i stilling som rådgivende motpart til den lokale politistasjons-sjefen. Han hevdet at han, om han i stedet hadde sittet som rådgiver for den lokale politistasjonens etterretningssjef, ville ha kunnet tilføre Norge mye kunnskap med tanke på kriminelle forgreninger fra Balkan mot Norge, samt informasjon om kriminelle personer og miljøer. Personen fant det rart at ikke Norge gikk inn for å besette slike stillinger innenfor internasjonale ope-

rasjoner. En fjerde person, en etterforsker i en avdeling for savnede personer, hadde tilegnet seg betydelig kunnskap som var relevant under åstedsarbeid og ved identifisering av levende og døde personer. En femte person, også en etterforsker, jobbet med prostitusjonssaker, og hadde fått mye kunnskap om denne problematikken og hvorledes distribusjonsprosessen og reiseruter med ulike forgreninger til andre land forløp. Fem av tjenestemennene som besvarte undersøkelsen, nevnte at deres inngående kjennskap til kosovoalbannere ville være et fortrinn ved fremtidig etterforskning av saker hvor disse var involvert.

- *Øvrig kunnskap*

Flere tjenestemenn trakk frem at tjeneste i internasjonale operasjoner gav økt flerkulturell forståelse samt erfaring med internasjonalt samarbeid. Arbeid i internasjonalt miljø gav muligheten til opparbeidelse av gode kontakter innenfor eget fagfelt og fremfor alt nettverksbygging. Slike nettverk ville være uvurderlige i fremtidig arbeid med blant annet etterforskning av saker innenfor narkotika og menneskesmugling. Også ved etterforskning av saker med internasjonale forgreninger ville slike nettverk være av stor betydning.

Samarbeid og diskusjon med lokale politiledere og internasjonalt politipersonell ble fremhevet av flere som viktig i etableringen av en bred faglig plattform. Teamarbeid og prosjektarbeid ble også trukket frem som nyttige erfaringer. Flere tjenestemenn pekte på at den allsidige administrative erfaringen, det internasjonale samspillet og utvidet politifaglig kompetanse bidro til å gjøre dem til bedre ledere.

- *Potensiell kunnskap og kompetanse*

Enkelte tjenestemenn anførte at spesifikke avdelinger i en operasjon var særlig sentrale for å tilegne seg detaljert informasjon om kriminelle med bakgrunn fra Balkan, deres aktiviteter og nettverk. Avdelinger som ble nevnt som relevante i denne sammenheng var *Kosovo Organized Crime Bureau*, *Major Organized Crime* og *Central Intelligence Unit*, alle i Kosovo. Også stillingen som generell rådgiver på etterforskningssiden, *Co-locator Criminal Investigation Department*,

dvs. den som jobber parallelt med den lokale etterforskningsjefen, ble trukket frem som banebrytende med hensyn til opparbeidelse av kunnskap om kriminalitet med forgreninger til Nord-Europa og Norge.

2.2.4 Etterbruk av kompetanse etter hjemkomst

Respondentene ble spurt om de, ved tilbakevending til den stillingen de satt i før avreise, i sine daglige gjøremål direkte eller indirekte ville kunne dra veksler på den kompetanse de nå opparbeidet. 19 av 24 tjenestemenn svarte bekræftende på dette. Tre opplyste at de ikke ville få tilbake den stilling de hadde ved utreise, og heller ikke visste hvor de ville bli plassert ved tilbakekomst. De kunne således ikke vurdere en eventuell etterbruk av sin nye kompetanse.

I tillegg til å vurdere om opparbeidet kompetanse kunne nyttes i gammel stilling, ble respondentene bedt om å vurdere i hvilke posisjoner fremtidig etterbruk av deres kompetanse ville være ideell. Respondentene hadde i denne sammenheng tallrike forslag, og spesielt relevant syntes etterbruk å være i politiets utlendingsenheter og særorganer:

- *Utlendingsenheter*

Seks av tjenestemennene mente de kunne bidra med ny kunnskap ved arbeid i utlendingsavsnitt eller i sentrale utlendingsenheter. Lokalkunnskap, konfliktforståelse, personkunnskap, kulturforståelse og kjennskap til språk ble trukket frem som fortrinn i forbindelse med kontaktering, avhør og etterforskning av personer med bakgrunn fra Balkan.⁴⁸ Internasjonale nettverk og kontakter ble også beskrevet som et fortrinn ved etterforskning av utlendingssaker. I forbindelse med asylsaker og kartlegging av reiseruter hadde flere tjenestemenn ny kunnskap å komme med.

- *Etterforskning og etterretning*

Innenfor etterforskning mente hele ni tjenestemenn å kunne bidra med ny og bedret kompetanse. Særlig prioritert var saker knyttet til organisert kriminalitet, narkotika, prostitusjon og menneskesmugling. Også innenfor

⁴⁸ Kontaktering er et politiuttrykk for å oppsøke enkeltpersoner og føre dem som kilder.

etterforskningsledelse hadde to respondenter opparbeidet ny erfaring og kunnskap. Når det gjaldt åstedsarbeid og identifisering, hadde en tjenestemann tilegnet seg spisskompetanse. En mente å kunne bidra med nye perspektiver i stillinger innenfor etterretningsarbeid.

- *Internasjonalt samarbeid*

Hele åtte tjenestemenn mente å kunne bidra i stillinger som innebærer internasjonalt samarbeid eller i posisjoner der et internasjonalt kontaktnett er viktig. Internasjonalt prosjektarbeid ble spesifikt nevnt. To respondenter mente de ville passe i stilling som politisambandsmann, mens to trakk frem evnen til å fungere som brobygger og konfliktløser overfor andre kulturer og nasjonaliteter.

- *Ledelse, planlegging og styring*

Flere av tjenestemennene har vært tungt inne som rådgivere i forbindelse med politireformer på Balkan. Fem av dem mente å ha verdifull erfaring som kan anvendes i stillinger knyttet til planlegging og styring, enten på politidistriktsnivå eller i Politidirektoratet. To respondenter mente å kunne gi viktige bidrag i stilling som CivPol-koordinator. Ytterligere fem tjenestemenn mente de nå hadde så bred fag- og kunnskapsplattform, samt så omfattende kollegialt nettverk, at de ville fungere godt innenfor ulike lederstillinger.

- *Instruksjon*

Fire tjenestemenn som arbeidet inngående med instruksjon og kunnskapsformidling, hadde opparbeidet tung erfaring med ulike undervisningsmetoder og pedagogikk. De mente å kunne bidra vesentlig i instruktørstillinger.

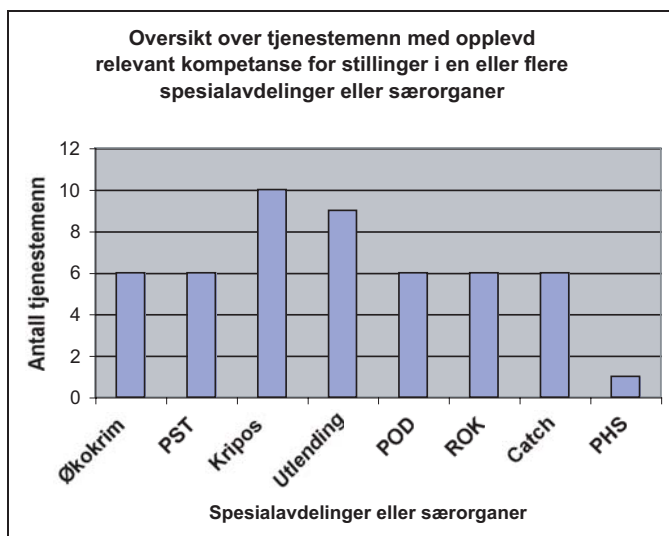
- *Operativt politiarbeid*

Omfattende trening og internasjonal erfaring gjorde at tre respondenter mente de ville kunne bidra med verdifull kompetanse i stillinger knyttet til

operativt politiarbeid. Erfaring i å løse skarpe oppdrag, samt å bære våpen i tjeneste, gjorde at en tjenestemann mente han ville kunne bidra spesifikt innenfor UEH.⁴⁹

- *Særorganer*

På spørsmål om noen tjenestemenn hadde opparbeidet kompetanse relevant for stillinger innenfor ett eller flere av politiets særorganer, eller i spesialavdelinger innenfor politiet, svarte 17 av 24 bekreftende. To tjenestemenn mente å ha for lite grunnlag til å uttale seg. Hovedtyngden av tjenestemenn anså sin nye kompetanse som aktuell i flere stillinger. Svarene fordelte seg på følgende måte:



⁴⁹ UEH, Politiets utrykningsenhet, ble opprettet i 1985 for å sette politiet i stand til å takle polititaktiske oppdrag på terror- og sabotasjesiden, samt å styrke politiet i den daglige ordinære tjeneste. I dag består enhetene av totalt om lag 800 mann og finnes i alle politidistrikter.

3 Etterbruk av kompetanse på hjemmebane

Hovedmålet med dette kapitlet er å beskrive i hvilken grad politietaten i Norge faktisk nyttiggjør seg internasjonalt ervervet politikompetanse. Kartleggingen er basert på en intervjuundersøkelse blant utvalgte politidistrikter og særorganer, der målsettingen har vært å avdekke hvorledes tjenestemenn med slik arbeidserfaring, etter hjemkomst, blir tatt imot og fulgt opp på eget tjenestested.

3.1 Bakgrunn og metode

Norge har siden 1.1.2002 vært inndelt i 27 politidistrikter samt sju særorganer.⁵⁰ Kartlegging av de ulike politidistrikters og særorganers nåværende rutiner for etterbruk av politipersonell med internasjonal erfaring, er gjort gjennom intervjuer med de ansvarlige for slik oppfølging i ti av disse politidistriktene og i tre særorganer: *Nye Kripos*, *Økokrim* og *Politiets sikkerhetstjeneste* (PST). Utvalget av intervjuobjekter er gjort i nært samarbeid med *Politidirektoratet*, *Seksjonen for Internasjonalt Politisamarbeid*, *CivPol*, og tok utgangspunkt i hvor hyppig politidistriktene og særorganene avgir personell til internasjonale operasjoner. De politidistrikter og særorganer som i mindre grad avgir tjenestemenn, kan ikke forventes å ha utviklet spesielle rutiner for oppfølging, og er derfor heller ikke omfattet av denne studien.

Det er politimestrene i distriktene og sjefene i særorganene, eller dem disse delegerer sin myndighet til, som er ansvarlige for hvorledes politipersonell følges opp etter avsluttede internasjonale engasjement. Politidirektoratet har i skriv til politimestere og sjefer for sentrale institusjoner (særorganene) av 7.5.2001 listet opp en del oppgaver som skal gjennomføres når tjenestemenn reiser ut i fredsbevarende operasjoner.⁵¹

⁵⁰ Politiet har seks særorganer som er underlagt Politidirektoratet (Økokrim, Nye Kripos, Utrykningspolitiet, Politiets data- og materielltjeneste, Politiets skole og Politiets utlendingsenhet) og ett særorgan som er underlagt Justisdepartementet (Politiets sikkerhetstjeneste).

⁵¹ Politidirektoratet/Killengren (2001)

Oppgavene skal utføres i et samarbeid mellom en lokal kontaktperson for utreisende personell og politidistriktets personalavdeling. I skrevet skilles det mellom oppgaver før utreise, under beordringsperioden og etter beordringsperioden. I dette forskningsprosjektet har rutinene for oppfølging etter beordringsperioden vært av størst interesse.

Intervjuobjektene ble gjort kjent med at deres svar ville anonymiseres i prosjektrapporten, og ikke kunne tilbakeføres til det enkelte politidistrikt eller særorgan. For å sikre en tilstrekkelig anonymisering i behandlingen av det foreliggende svarmaterialet er begrepene politidistrikter og særorganer i den videre fremstillingen i hovedsak erstattet med en felles benevnelse. Begrepet *politienheter* vil i denne sammenheng benyttes. I de tilfeller hvor det likevel vil være spesielt hensiktsmessig å skille mellom politidistrikter og særorganer er dette gjort.

Kartleggingen av de ulike politienheters nåværende rutiner for bruk av personell med internasjonal erfaring ble gjort gjennom standardiserte dybdeintervjuer, og fulgte en mal med åpne spørsmål, der rekkefølgen var fastlagt på forhånd. Hovedtyngden av intervjuene ble utført med ansikt-til-ansikt-kontakt. Grunnet tidsmessige og økonomiske rammer for prosjektet, ble likevel enkelte av intervjuene gjennomført over telefon. Ved å gjennomføre intervju per telefon risikerer man å miste ekstrainformasjon som formidles blant annet gjennom mimikk og kroppsspråk. I tillegg vil et telefonintervju, sammenliknet med en personlig samtale, kunne fremstå som mer formelt, og dermed øke avstanden til intervjuobjektet. Sannsynligheten for at dette ville påvirke innholdet i svarene vesentlig, ble likevel vurdert som liten.

Innledningsvis ble det spurt om i hvilken grad politienheten sender personell ut i internasjonale operasjoner, og hvem som er ansvarlig for oppfølging av disse. Videre ble det spurt om hvilke positive eller negative holdninger politienheten har til å sende tjenestemenn utenlands, og hvilken erfaring og kompetanse man antar at utenlandstjeneste gir. Intervjuobjektene ble deretter spurt om slik kompetanse kan være verdifull, på hvilke måter den eventuelt kan gi gevinst, hvorledes politienheten eventuelt bevisst tilrettelegger for å kunne anvende denne kompetansen og i så fall hvilke konkrete tiltak som er gjort. Videre ble det spurt om hvorvidt man lokalt har spesifikke rutiner for kartlegging av kompetanse som opparbeides, med tanke på etterbruk, og om det forekommer dialog med utreist tjenestemann for å utnytte denne mest mulig effektivt ved gjeninntredelse i distriktet. Politienhetene

ble deretter spurt om de hadde forslag til hvorledes erfaring og kunnskap kan etterbrukes på en bedre måte og presentert for tanken om å opprette en nasjonal kompetansebank, der alle polititjenestemenn med internasjonale engasjement blir registrert. Avslutningsvis ble de spurt om de så det som formålstjenlig å kunne anmode om bestemte stillinger i internasjonale operasjoner i et forsøk på erverve spesifikk kompetanse. Det ble også gitt rom for eventuelle kommentarer.

Presentasjoner av funn i hvert enkelt underavsnitt i kapittel 3.2. er hovedsakelig ordnet kronologisk etter utsagn fra intervjuobjektene, og etter hvor mange i utvalget som hadde samme syn. En rekke av spørsmålene i intervjuundersøkelsen gav rom for både flere og svært utfyllende svar. Ettersom enkelte politienheter var meget detaljrike i sine beskrivelser, vil disse intervjuobjektene refereres til flere ganger under behandling av ett og samme tema. En opptelling av antall utsagn knyttet til hvert tema, samt av de intervjuobjekter som assosierer seg med hvert enkelt utsagn, vil derfor summert opp ikke gi 13, det totale antall politienheter i undersøkelsen.

3.2 Gjennomgang av funn og sammenhenger

Her følger en presentasjon av de funn som ble gjort på bakgrunn av intervjuundersøkelsen i 13 utvalgte politienheter:

3.2.1 Avgivelse av personell og oppfølgingsansvar

Tilbøyeligheten til å avgi tjenestemenn til internasjonale operasjoner varierte noe innenfor de politienheter undersøkelsen omfattet. Til enhver tid hadde fire av de 13 tjenestestedene i gjennomsnitt 1–2 tjenestemenn ute i internasjonal tjeneste, seks tjenestesteder hadde 3–4 tjenestemenn ute, ett tjenestested hadde 5–6 tjenestemenn ute, mens to tjenestesteder hadde mer enn 6 tjenestemenn ute. Når det gjaldt ansvaret for oppfølging av tjenestemenn under og etter utenlandsopphold, oppga sju politienheter at dette hvilte på den lokale enhetsleder i distriktet, som regel i samråd med personalavdelingen. I tre enheter hvilte ansvaret på personalavdelingen i samråd med CivPol-kontakten eller presten i organisasjonen. I to enheter var ansvaret for oppføl-

ging lagt på en kontaktperson som den utreiste selv hadde utpekt, mens det i en enhet var teamleder som plukket ut ansvarshavende. Totalt ni av de 13 utvalgte politienhetene hadde en egen oppnevnt CivPol-kontakt til Politidirektoratet.

3.2.2 Holdninger til avgivelse

Politienhetene var jevnt over positive til å avgi tjenestemenn til internasjonale operasjoner. Elleve av 13 intervjuobjekter vektla at intet ble lagt til hinder fra arbeidsgivers side dersom noen ønsket å tjenestegjøre utenlands. Det ble presisert at politienhetene best mulig forsøkte å tilrettelegge for utreise, da netto gevinst opplevdes som betydelig større enn de belastningene fraværet kunne medføre. En enhet karakteriserte seg som nøytral dersom yngre tjenestemenn reiste ut, men negative til at tjenestemenn på høyere ledernivå tjenestegjorde internasjonalt. Kun en politienhet beskrev det som kritisk å miste personell til internasjonal tjeneste, da slikt fravær som regel førte til omfattende overtidssbruk, og dermed ble en økonomisk belastning for politienheten.

På den positive siden ble det trukket frem at utenlandstjeneste skapte motiverte tjenestemenn og at den fungerte som en form for jobbrotasjon. Videre ble det nevnt at tjeneste internasjonalt tilførte ny kunnskap, samt tillot yngre tjenestemenn å få prøve seg i nye, vakante roller. Ett intervjuobjekt fremhevet at avgivelse av tjenestemenn var et ideelt utgangspunkt for rekruttering av nye medarbeidere til distriktet. De kunne da «testes ut» i vikariater, med tanke på senere fast ansettelse.

I negativ retning ble det påpekt at fravær kunne medføre personellmessige utfordringer. Å erstatte tjenestemenn ved mindre driftsenheter kunne være problematisk. Det ble også nevnt at hovedsakelig de dyktigste tjenestemennene reiste ut, og at man derfor mistet verdifulle støttespillere i en periode. Å erstatte folk med spesialkompetanse kunne være en utfordring. Politienheten som var negativ til at eldre, erfarne tjenestemenn reiste ut, betraktet dem i hovedsak som unnasluntrere som lot hjemmевærende kollegaer i stikken. Ingen politienheter følte at de tapte økonomisk på å avgi tjenestemenn. På grunn av en vanskelig budsjettssituasjon valgte imidlertid flere å anvende vakansemidlene i den daglige drift. Dette førte til bedre økonomi, men også til en viss grad av underbemanning, noe som gav et økt arbeidspress på de gjenværende tjenestemenn.

3.2.3 Kompetanse som resultat av internasjonal tjeneste

Samtlige intervjuobjekter mente at internasjonal tjeneste bedret språkkompetansen, både i engelsk og i ulike lokalspråk. I tillegg anså ti av dem at tjenestemennene samtidig fikk økt konfliktforståelse, kulturforståelse samt opparbeidet kunnskap om lokal historie og politikk. Seks av 13 politienheter mente polititjeneste i internasjonale operasjoner gav erfaring i internasjonalt samarbeid, forståelse for andre staters politikultur, politifaglig nettverk og flerkulturell samvirkekompetanse.

På den politifaglige siden mente åtte av 13 intervjuobjekter at utenlandstjeneste gav kompetanseheving. Mens bare fire av de 13 anså at internasjonalt engasjement medførte økte kunnskaper innenfor etterforskning, mente seks av dem at tjenestemenn ble bedre skikket til operative oppgaver og håndtering av våpen. Fire av de 13 mente at deres ansatte ble bedre instruktører og pedagoger etter tjeneste i internasjonale operasjoner, mens seks politienheter la vekt på bedret kompetanse innenfor organisasjon og ledelse. På det personlige planet ble det trukket frem at internasjonal polititjeneste skapte selvstendige tjenestemenn, de ble flinkere til å improvisere, være kreative og løse oppgaver i nuet.

3.2.4 Kompetansens verdi

Alle politienhetene mente at internasjonalt ervervet kompetanse kunne være av verdi for dem, både på det menneskelige og på det faglige planet. Som tidligere nevnt ble det anført at utenlandstjeneste fungerte som en form for jobbrotasjon, og skapte motiverte og fornøyde medarbeidere. Videre ble det påpekt at denne type kompetanse ikke var synlig i det daglige, men viste seg verdifull når situasjonen krevde det. Det ble også lagt vekt på at denne form for erfaring og kunnskap ikke lot seg erverve på hjemmebane. Tre politienheter presiserte at internasjonalisering bidro til stadig økt kompleksitet i de kriminelle miljøer og i dagens etterforskningsaker. Når kriminaliteten internasjonaliseres, ville det være naturlig å svare med en internasjonalisering også blant tjenestemenn som skulle bekjempe den. Det ble nevnt som tankevekkende at hjemvendte kollegaer karakteriserte året de hadde vært ute, som det mest lærerike året i sin karriere.

En politienhet vurderte kompetansen som relevant og verdifull, men vanskelig å bruke i praksis. På grunn av enhetens begrensede størrelse, kunne det ikke gjennom-

føres jobbrotasjon; de med internasjonal erfaring kunne ikke anvendes i nye roller. En annet politienhet mente at utenlandserfaring var godt egnet som bakgrunn for utvikling av nye interne arbeidsrutiner og prosedyrer overfor utenlandske kriminelle miljøer. En tredje enhet mente at de innenfor etterforskningsledelse i tyngre saker, med forgreninger til utlandet, kunne hatt nytte av tjenestemenn med internasjonal erfaring. Den kunne også tenke seg å ansette en spesialmedarbeider innenfor narkotika med tjenesteerfaring fra Balkan. Tre av de 13 intervjuobjektene påpekte nytten av internasjonal erfaring i forbindelse med instruksjonsvirksomhet i UEH, og i håndtering av skarpe oppdrag eller i forbindelse med massetjeneste.

På grunn av lang grenselinje mot utlandet, eller på grunn av hyppige internasjonale fergeanløp, karakteriserte tre av politienhetene i intervjuundersøkelsen seg som grensedistrikter. Disse påpekte at internasjonal erfaring ville være spesielt verdifullt hos dem. I forbindelse med grensesmugling var det avgjørende med innsikt i internasjonal, organisert kriminalitet, utlendingsforståelse, språkkunnskap og kulturforståelse. Ett av disse grensedistriktene hevdet å ha 18 % fremmedkulturelle blant sine innbyggere, og disse var tungt representert innenfor kriminalitet. Enheten hadde derfor innledet nært samarbeid med flere utlendingsorganisasjoner, og mente at politifolk med erfaring fra utenlandstjeneste ville være spesielt skikket til å utføre disse oppgavene.

Når det gjaldt nettverksbygging, synes det naturlig å trekke frem særorganene som spesielle: De var alene om å fremheve den unike mulighet utenlandstjeneste gav til å bygge nettverk og etablere internasjonale kontakter. Mye av tjenesten innenfor særorganene er internasjonalt orientert og fokuserer blant annet på aktører med ulik etnisk bakgrunn. Ettersom utenlandsetterretning ikke er innenfor særorganenes mandat, ble arbeid i internasjonale operasjoner ansett som en viktig og alternativ måte å bygge kunnskap om regioner og konfliktområder på. Innsikt i internasjonale, kriminelle nettverk ble ansett som særdeles viktig innenfor etterforskning av terrorfinansiering.

3.2.5 Status for kartlegging og etterbruk

Ingen av politienhetene hadde spesifikke rutiner for kartlegging av kunnskap og erfaring ervervet gjennom internasjonal tjeneste. Fire av dem hadde likevel mer

generelle rutiner for kompetansekartlegging der CivPol-tjeneste bare var en av mange tjenesteformer som ble registrert. I en av politienhetene gjennomførte tjenestemenn etter hjemkomst en obligatorisk intern orientering om oppholdet for kollegaer, mens tre av politienhetene praktiserte frivillighet når det gjaldt å gi en slik redegjørelse. Også basert på frivillighet gav en politienhet sine hjemvendte tjenestemenn mulighet til å skrive et kort innlegg om oppholdet i internavisen. Kun én enhet påla de hjemvendte å skrive reiserapport til egen seksjonsleder.

Politienhetene hadde heller ingen formelle eller institusjonaliserte ordninger for etterbruk av kompetanse ervervet internasjonalt. Fire enheter ønsket klart å forbedre seg på dette feltet, men to av disse fant det vanskelig, da de savnet en overordnet og sentral strategi å forholde seg til. En politienhet fremhevet at de ikke var spesielt flinke til formalisert etterbruk av noen type kompetanse, heller ikke viderefremming av kunnskaper tjenestemenn hadde ervervet på nasjonale kurs.

3.2.6 Forslag til etterbruk av kompetanse

På spørsmål om forslag til former for etterbruk av kompetanse hadde politienhetene i meget begrenset grad ideer om dette. Mens to enheter overhodet ikke hadde forslag, mente to av dem det kunne vært fruktbart å etablere et felles forum eller et kontaktnett for polititjenestemenn med internasjonal erfaring. Her kunne det utveksles kunnskap, og tjenestemenn kunne også bidra med foredragsvirksomhet. I den sammenheng mente hele fire politienheter at å holde fellesparoler og foredrag internt og eksternt, ville bidra til å spre opparbeidet kunnskap og erfaring, samt synliggjøre for andre tjenestemenn i distriktet hvor man kunne henvende seg for å finne denne form for kompetanse. To enheter fremhevet at en form for kompetanseregistrering ville gjøre det enklere å gjennomføre etterbruk i praksis. En av disse politienhetene så også et behov for tilgang til oppdaterte lister over hvem som til enhver tid var utenlands, for om nødvendig å kunne rådføre seg med disse i aktuelle, løpende saker. Kun én politienhet foreslo hyppigere bruk av tjenestemenn med internasjonal erfaring til planlegging av blant annet statsbesøk.

Fire politienheter la mest vekt på at det var vanskelig å etablere større satsing på etterbruk så lenge ledelsen i organisasjonen ikke hadde nok kjennskap til hva internasjonal tjeneste besto i, og hvilken kompetanse som faktisk var mulig å erverve.

De mente at økt bevisstgjøring i ledelsesleddet var avgjørende for en mer effektiv ressursutnyttelse. En enhet påpekte sågar at ingen politiinspektører eller øvrige i eget ledelsessjikt hadde tjenestegjort utenfor Norge. Dette bidro åpenbart til manglende forståelse for tjenestens nytteverdi. Intervjuobjektet som representerte denne enheten, anså det som svært vanskelig å etablere rutiner for etterbruk av kompetanse så lenge ledelsen lokalt ikke oppmuntret til dette.

3.2.7 Kompetansebank

Samtlige politienheter ble presentert for tanken om å opprette en nasjonal kompetansebank, der alle polititjenestemenn med avsluttede eller pågående internasjonale engasjement ble registrert. De ble spurt om å kommentere dette, og om det kunne være aktuelt for dem å bruke denne som utgangspunkt for rekruttering av helt spesifikk kompetanse. Tolv av de 13 politienhetene syntes forslaget om kompetansebank var spennende og nyttig, særlig fordi vårt land er lite, og tilgangen på ressurser begrenset. Den trettende enheten hadde ikke noen kommentar til forslaget. Det ble fra politienhetenes side antydnet at kompetansebanken kunne gi oversikt over hvem som kunne bidra med hva, og avdekke ressurser i egen organisasjon. Videre ble det hevdet at bruk av kompetansebank kunne bidra til å bygge ned grenser for samarbeid mellom regioner og politidistrikter.

Hovedtyngden av de intervjuede påpekte at en slik ordning også ville gi rom for uformelle kanaler mot utlandet, og mulighet til å spille ball med personer som så lokale forhold og problemer ut ifra et politiståsted. To politienheter hadde konkrete eksempler på situasjoner hvor de faktisk hadde hatt behov for spesifikk kultur- og språkforståelse, og således kunne hatt direkte nytte av en kompetansebank. I tillegg påpekte to politienheter at kompetansebanken kunne være nyttig i forbindelse med etterretningsarbeid og avhør i straffesaker. Tre politienheter var imidlertid redde for at en ordning med kompetansebank ville bli komplisert og vanskelig i praksis, og stilte spørsmål ved hvorledes etterbruk av kompetanse skulle finansieres. En av politienhetene mente at kompetansebanken ville ha vesentlig større nytteverdi for mindre politidistrikter enn for de store, da disse i hovedsak hadde færre ansatte, og dermed begrenset tilgjengelig spesialkompetanse i egne rekker.

3.2.8 Strategisk rekruttering

Særorganene samt de store politidistriktene påpekte at nesten alle arbeidsoppgaver de gjennomførte hadde linker til utlandet, og at kompetansebygging som tok hensyn til dette var kjærkommen. En enhet mente det ville være særdeles nyttig å plassere tjenestemenn i bestemte regioner internasjonalt for å bygge kunnskap om kultur og konflikter. En annen enhet trodde slik plassering kunne være formålstjenlig, men mente at øremerket hospitering i ulike typer internasjonale organisasjoner, som *Verdensbanken*, *Europarådet*, *OECD* og *Europol*, også burde vurderes. En tredje enhet likte tanken på å ha bedre kontroll over hvem som reiste hvor, og dermed få sterkere innvirkning på organisasjonens kompetansebygging. Det ville hos dem i nær fremtid oppstå et særskilt behov for kompetanse om krigsforbrytelser og menneskesmugling, og denne form for målrettet kompetansebygging ble derfor oppfattet som særlig relevant. De tre ovennevnte politienhetene presiserte samtlige at om man skulle få til en mer målrettet kompetansebygging, ville dette kreve vesentlig kunnskap om innholdet i de ulike misjoner, både internt i Politidirektoratet og ute i politienhetene. Gjennomføring av en slik ordning krevde sannsynligvis stor kunnskap om mulige posisjoner, og ville derfor måtte bygge på en hyppigere kommunikasjon mellom dem og Politidirektoratet.

Blant alle politienhetene kunne det spores stor entusiasme over muligheten til målrettet internasjonal kompetansebygging. Det ble anført at denne form for kompetansebygging ville være svært aktuell for utlendingsenheter og enheter som etterforsket organisert kriminalitet. Også for politienheter med mye grensekriminalitet ble det vurdert som relevant med målrettet internasjonal kompetansebygging. En enhet viste til at de allerede praktiserte denne formen for styrt kompetansebygging. De sendte jevnlig tjenestemenn fra sin beredskapstropp, eller fra ulike UEH-lag, til skarp tjeneste i Kosovo, nettopp for å styrke kompetansen i politioperativ sammenheng. Representanten for enheten presiserte imidlertid at dette ble gjennomført dels på avdelingenes, dels på den enkelte tjenestemanns initiativ, og ikke var initiert eller organisert fra den sentrale ledelsen i distriktet.

I en politienhet var man plaget av mye vold og trusler fra kosovoalbanske gjerningsmenn, og hadde derfor nylig opprettet en trusselgruppe for å få bukt med problemene. Blant tjenestemennene i denne trusselgruppen ble det påpekt at breddekunnskap om

kosovoalbanske miljøer ville være svært anvendelig. En annen politienhet hevdet å satse meget målrettet mot organisert kriminalitet, og hadde en profesjonell spaningsgruppe med skarpt fokus på nettopp kosovoalbanske miljøer. Spanere i denne gruppen ble vurdert som særlig aktuelle for målrettet internasjonal kompetansebygging.

To politienheter mente at bevisst rekruttering og utplassering i bestemte stillinger av personellmessige årsaker nok var vanskelig gjennomførbart i små enheter. Ytterligere tre politienheter savnet tilstrekkelig kunnskap om internasjonale operasjoner og mulighetene som kunne ligge i strategisk internasjonal kompetansebygging. De ønsket mer informasjon fra Politidirektoratet om land, operasjoner, posisjoner og hvem som kunne passe hvor. De etterlyste et seminar på administrativt nivå med dette som tema.

3.2.9 Ytterligere kommentarer

Samtlige politienheter ble avslutningsvis spurt om de ville legge til noe eller hadde noen kommentarer. Følgende kommentarer kom frem: En personalsjef mente at CivPol-systemet opererte med altfor korte frister, noe som vanskeliggjorde rekruttering og skapte frustrasjon lokalt. To politienheter hevdet å ha et stort potensial for etterbruk av internasjonal politikompetanse, men trengte drahjelp for å etablere systemer for å utnytte den. En enhet påpekte at det var råflott å investere så mye i tjenestemenns språkopplæring før og under utenlandstjeneste, for så ikke å benytte denne bedre i ettertid. Hele fire politienheter ønsket å fremheve behovet for å øke forståelsen hos ledelsen i politienheten for hva internasjonal polititjeneste innebærer, og de strategiske mulighetene som ligger her. En av disse politienhetene gikk så langt at de karakteriserte mangelen på forståelse hos ledelsen som kritisk. Uten en spire av forståelse der ville det vanskelig la seg gjøre å omprioritere ressursbruk i egen enhet.

En politienhet ønsket mer kunnskap om hvorledes den enkelte driftsenhet kunne følge opp den nære familie i forbindelse med skarpe situasjoner som kunne oppstå rundt tjenestemenn i internasjonale politioperasjoner. Enheten var klar over at Politidirektoratet sto for en del oppfølging, men følte likevel behov for å kunne gi et lokalt tilbud. Det ble foreslått at driftsenhetene burde ha egne kontaktpersoner som kunne følge opp familien i slike situasjoner, men presisert at en slik kon-

taktperson trengte innspill og kunnskap om hvorledes rollen burde utøves. Enheten ønsket derfor at Politidirektoratet skulle arrangere et seminar for lokale driftsenheter med dette som tema.

En politienhet savnet nærmere kommunikasjon mellom Politidirektoratet og politi-Norge for øvrig når det gjaldt strategisk planlegging. Den følte at det praktiske i forbindelse med tjenestemenns deltakelse i internasjonale operasjoner ble håndtert i godt monn, men savnet strategiske tanker, blant annet i retning av bevisst posisjonering i internasjonale politioperasjoner. Denne politienheten mente Politidirektoratet, og dermed hele politi-Norge, kunne profitere på å ansette tjenestemenn med dette som hovedoppgave.

4 Analyse

Tradisjonelt har oppgavene til politiet i internasjonale operasjoner bestått i å observere et lands politi med påfølgende rapportering og eventuell veiledning. I nyere operasjoner, som for eksempel i Kosovo, har oppgavene også inkludert utøvende operativt politiarbeid og etterforskning. Uavhengig av operasjonens mandat gir slik innsats en unik mulighet til opparbeidelse av kunnskap om lokale kriminelle, deres miljøer og nettverk og om kriminell grenseoverskridende aktivitet.

Innholdsmessig er mange politistillinger i internasjonal tjeneste tillagt vesentlig ansvar, og det stilles krav til blant annet lederskap, administrativ kompetanse, samarbeidsevner og språkferdighet. I tillegg vil tjenesten medføre utveksling av verdifull politifaglig kunnskap og etterretningsinformasjon. Denne tilegnelsen av kompetanse bør, ideelt sett, ikke bare gi tjenestemannen et løft i egen yrkeskarriere, men også føres tilbake til politietaten og komme tjenesten i hjemlandet til gode. Under kapitlet «Anbefalinger» i Politidirektoratets trusselvurdering for 2003 pekes det spesielt på hvorledes politiet bør innrette seg for å håndtere dagens og fremtidens kriminalitet:

«Dagens kriminalitetsbilde stiller politiet overfor utfordringer både lokalt, nasjonalt og internasjonalt som er av en annen art enn tidligere. Politiet må opparbeide ytterligere kunnskap og spisskompetanse innen de felter de skal arbeide mot. Flere av de utfordringer politiet i dag står overfor krever mer spesialisert politikunnskap enn tidligere. For å opparbeide denne ekspertisen er det sentralt at man trekker internasjonal lærdom.»⁵²

Tjenestegjøring utenlands burde med andre ord være et godt utgangspunkt for å trekke internasjonal lærdom.

4.1 Hvorfor etterbruk av kompetanse?

Politiet er i dag i en situasjon hvor økonomi og sparing har en like fremtredende rolle som kriminalitetsanalyse og -bekjempelse. Kriminalitetsutviklingen gir politi-

⁵² Politidirektoratet (2003)

et stadig nye oppgaver og krever endring i arbeidsmetoder. Dette genererer økte kostnader og gir en presset ressursituasjon. Overgang fra den gamle generalistmodellen til en stadig mer spesialisert oppgaveløsning har skapt behov for ny kompetanse i politiet. I en slik situasjon vil etterbruk av allerede ervervet erfaring og kunnskap bli stadig mer sentralt. Kriminaliteten internasjonaliseres og finner nye former, og dette må også gjenspeiles i politiets organisasjon. Mer målrettet etterbruk av kompetanse opparbeidet internasjonalt vil være fornuftig i en presset ressursituasjon. Samtidig vil dette kunne motivere nye tjenestemenn til engasjement i internasjonale operasjoner. Signaleffekten ved etterbruk vil kunne øke anseelsen for utenlandstjeneste og dermed bidra til økt rekruttering.

I en artikkel om sikkerhetsutfordringer i det 21. århundre peker Chris Donnelly, Natos spesialrådgiver for sentral- og østeuropeiske anliggender, på nødvendigheten av økt tilgang på etterretningsinformasjon i fremtiden, og på politiets stigende behov for å tilegne seg ekspertise på nye områder.⁵³ Ifølge Donnelly kan dette blant annet gjøres ved at politiet studerer eller arbeider i områder av faglig interesse.

4.2 Internasjonal tjeneste gir unik kompetanse

Tjenestemenn i denne studien har relativt lang fartstid og kommer i hovedsak fra svært sentrale politistillinger på hjemmebane. For å kvalifisere til internasjonal tjeneste må kandidatene ha minimum seks års polititjeneste, gode muntlige og skriftlige engelskkunnskaper, god helse, fysisk og psykisk skikkethet samt tilfredsstillende bestemte krav til etikk, holdninger og moral.⁵⁴ De som reiser ut er med andre ord svært dyktige og ofte erfarne medarbeidere, og burde derfor ha de beste forutsetninger for å tilegne seg relevant og anvendbar kompetanse under sin internasjonale tjeneste.

Blant utreiste tjenestemenn er det stor enighet om at arbeidet gir svært tjensterelevant kunnskap og erfaring. En viktig del av kompetanseutvidelsen består i kultur- og språkforståelse samt innblikk i konfliktsituasjoner. Vel så viktig er imid-

⁵³ Donnelly (2003)

⁵⁵ Hartz & Christensen (2002)

lertid tilegnelse av spesifikk politifaglig kunnskap. Halvparten av respondentene har under sitt opphold på Balkan fått kjennskap til lokale kriminelle med internasjonale nettverk. En fjerdedel har også sett direkte koblinger mellom kriminelle i deres eget lokalområde og kriminelle i Norge. Tjenestemennene får inngående detaljkunnskaper om både transportruter og transportmåter for narkotika, og om distribusjonskanaler for menneskesmugling og prostitusjonsformidling. I tillegg får mange god operativ erfaring samt nær kjennskap til kriminalitet med utspring i kosovoalbanske miljøer. Internasjonal tjeneste gir en unik mulighet til å bygge nettverk og opparbeide verdifulle kontakter innenfor eget fagfelt samt høste erfaring innenfor organisasjon og ledelse.

Også i politienhetene er det en utbredt oppfatning at internasjonal tjeneste gir tjenesterelevant og nyttig erfaring. De har mange tanker om hvorledes kompetanseutnyttelse kan gi gevinst, og i hvilke situasjoner det vil være gunstig å spille på tjenestemenn med denne type erfaring. Kompetansen kan eksempelvis gi utbytte i instruksjonsvirksomhet, ved håndtering av skarpe oppdrag, i massetjeneste, ved planlegging av utenlandske statsbesøk, i etterforskning av narkotika og internasjonal organisert kriminalitet og i bekjempelse av grensesmugling. Erfaringen kan også bidra med økt utlendingsforståelse, bedret samarbeid med utlendingsorganisasjoner, utbygging av internasjonale kontaktnettverk, etablering av nye arbeidsrutiner og til formidling av bakgrunnsinformasjon i sak.

4.3 Meget begrenset etterbruk

Alle norske FN-frivillige er underlagt De forente nasjoners bestemmelser, nedtegnet i en egen «Reference guide for Peace-keeping Forces» av 1974.⁵⁵ I Norge er disse bestemmelsene samlet under «Jeg vet-erklæringen» for personell i aktiv FN-tjeneste. Av erklæringen fremgår det at den som reiser ut har taushetsplikt under og etter sitt utenlandsopphold om saker som kan skade FNs upartiske holdning eller vertslandets sikkerhet. På denne bakgrunn vil det i enkeltstående tilfeller kunne forekomme at tjenestemenns kunnskap om kriminalitet i et operasjonsland

⁵⁵ United Nations Department of Peacekeeping Operations/Training and Evaluation Service, Ten Rules - Code of Personal Conduct for Blue Helmets.

ikke vil kunne anvendes direkte i saksbehandling i Norge. Om enkeltdeler av informasjon ikke kan etterbrukes direkte av norsk politi, vil likevel summen av den kunnskap og erfaring som opparbeides under internasjonal tjeneste være svært verdifull med tanke på etterbruk. Hovedtyngden av informasjonen er av en slik karakter at den kan etterbrukes uten å stride mot «Jeg vet-erklæringen». Til tross for den unike erfaringen tjeneste i internasjonale politioperasjoner gir, blir den altså i det vesentlige ikke anvendt systematisk i den hjemlige polititjeneste.

I samtlige berørte politienheter er det enighet om den potensielle gevinsten som ligger i etterbruk og stor vilje til å skape systemer for dette. Likevel er det svært få etablerte rutiner. Holdningen til å avgi tjenestemenn til internasjonal tjeneste er jevnt over positiv, nettopp på bakgrunn av, blant annet, mulighetene for å bygge unik kompetanse. Til tross for denne positive holdningen og forventningen om kompetanseheving brukes altså ikke kompetansen systematisk i ettertid. Ingen av de intervjuede politienhetene har i dag noen formelle ordninger, verken for kartlegging eller for etterbruk av internasjonalt opparbeidet kompetanse. En enhet påpeker sågar at de, som arbeidsgiver, burde vært langt mer bevisste på hva de ønsker å få igjen, når de først avgir tjenestemenn til internasjonale engasjementer i inntil tre år av gangen.

I henhold til en nylig utarbeidet svensk undersøkelse er heller ikke politiet i Sverige spesielt flinke til å ivareta eller etterbruke kompetanse fra internasjonale oppdrag. Den svenske regjeringen har i sitt tildelingsbrev, «Regleringsbrev», til den svenske politiorganisasjonen for budsjettåret 2004, sedvanemessig bevilget et gitt beløp øremerket utenriks- og sikkerhetspolitikk, der målsettingen blant annet er å bidra til internasjonal konfliktløsning, sivil krisehåndtering, forebygging av væpnede konflikter samt fremming av menneskerettigheter.⁵⁶ Nytt av året er imidlertid et krav i tildelingsbrevet om spesifikk tilbakerapportering til regjeringen. Det er anført at Rikspolisstyrelsen gjennom en analyse skal redegjøre for og beskrive hva politiet konkret gjør for å sikre at den erfaring og kompetanse som svensk politi får gjennom internasjonale oppdrag, blir ivaretatt og anvendt i annen politivirksomhet. Med dette som utgangspunkt henvendte Rikspolisstyrelsen seg til en begrenset gruppe polititjenestemenn av høyere grad, med internasjonal erfaring, for å

⁵⁶ Det svenske Justitiedepartementet, Regeringsbeslut, 2003-12-18, Rikspolisstyrelsen (RPS).

kartlegge i hvilken grad de opplevde at ervervet kompetanse faktisk ble ivaretatt og benyttet i nye sammenhenger.⁵⁷ Etter undersøkelsen å dømme er heller ikke det svenske politiet spesielt flinke til å ivareta eller etterbruke kompetansen. 75 % av de spurte mente at den kompetanse de hadde ervervet, ikke ble anvendt etter hjemkomst. Mens 100 % av de spurte mente at tjenesten hadde medført personlig utvikling for dem selv, opplevde bare 10 % av dem at tjenesten hadde vært meriterende etter hjemkomst. Majoriteten blant de spurte opplevde at utenlandsoppholdet hadde medført et tap i lønnsutvikling, mens enkelte oppga å ha tapt tidligere oppnådde karriereposisjoner etter hjemkomst. Internasjonal tjeneste har altså liten betydning, og er på ingen måte karrierefremmende i svensk politi. Den betraktes snarere som en belastning i mange tilfeller, særlig sett i forhold til videre karriere. I det svenske politiet finnes det ingen formalisert etterbruk av kompetanse. Tjenestemenn som returnerer fra internasjonale engasjement går tilbake i tidligere stilling, dersom denne fortsatt er ledig.

Blant politienhetene i denne studien er graden av etterbruk av internasjonal erfaring liten. Det finnes likevel institusjonaliserte ordninger i norsk politi der kompetanse ervervet i internasjonal tjeneste blir tatt vare på. Politidirektoratet har i samarbeid med Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) opprettet en stilling som politistipendiat ved Avdeling for internasjonal politikk ved NUPI. Her rekrutteres i hovedsak polititjenestemenn med internasjonal erfaring. I denne posisjonen gis stipendiaten anledning til å ta vare på, foredle og fagliggjøre tidligere ervervet kompetanse, og gjøre den tilgjengelig for mottakere i og utenfor politiet.

4.4 Hvorfor brukes ikke kompetansen?

Kompetansen er ervervet og finnes tilgjengelig hos hjemvendte tjenestemenn. Å anvende denne burde vært prioritert. I praksis viser imidlertid intervjuundersøkelsen blant politidistrikter og særorganer at etterbruk i svært liten grad forekommer. I det følgende vil ulike mulige forklaringer til manglende etterbruk av kompetanse behandles:

⁵⁷ Undersøkelsen ble gjort blant beslutningstakere i kommissarie-graden eller høyere, og inkluderte både politimestere og lenspolitimestere. Utvalget besto av 20 polititjenestemenn.

4.4.1 Ulik ansvarspraksis

Det hersker stor usikkerhet på hjemmebane omkring rutiner for oppfølging av hjemvendt CivPol-personell og en eventuell strategisk etterbruk av kompetanse. Under denne studiens kartlegging kom usikkerheten klart til uttrykk: Fem av politienhetene som var gjenstand for intervjuundersøkelsen, fant det svært vanskelig bare å beslutte hvem som var rette vedkommende til å representere enheten i forbindelse med intervjuet. I ett tilfelle ble anmodningen om å besvare spørsmål oversendt fra administrasjonssjefen til politidistriktets prest for videre behandling. For øvrig bestod de endelige intervjuobjektene av alt fra sjef for et særorgan, stasjonssjef i et distrikt, administrasjonssjef i et distrikt, sjefer for personalavdeling, ansatte i personalavdeling, til assisterende avdelingssjef og HMS-rådgiver. Variasjonen i politienhetenes valg av intervjuobjekter viser tydelig at det hersker stor usikkerhet omkring temaet, og ulik praksis med hensyn til hvem som har ansvar for oppfølging av CivPol-personell. Mange påpekte i forkant av intervjuet at de hadde lite å bidra med i forbindelse med undersøkelsen, og lurte derfor på om det kunne være nødvendig å gjennomføre noe intervju. Som nevnt tidligere er imidlertid utvalget av politienheter gjort i samråd med Politidirektoratet på bakgrunn av hvor hyppig de avgir tjenestemenn til internasjonale operasjoner. Alle berørte enheter skulle således ha hatt mulighet til å legge visse rutiner som grunnlag for egen oppfølging av CivPol-personell.

4.4.2 Krav til personlig initiativ

I en studie som denne vil det være særdeles relevant å spørre seg i hvilken grad hjemvendte tjenestemenn selv bør ta ansvar for etterbruk av kompetanse. Kan man forvente at tjenestemenn som engasjeres internasjonalt, etter hjemkomst aktivt søker å tjenestegjøre i stillinger hvor de vil kunne nytte sin nye kunnskap og erfaring? I mange tilfeller er det nok slik: Et flertall av de tjenestemenn som reiser ut, er både kunnskapsrike og ressurssterke og har klare ønsker for egen karriereutvikling etter hjemkomst. I slike tilfeller er gjerne utenlandsoppholdet et ledd i egen karrierebygging. Optimal etterbruk av kompetanse for den enkelte behøver likevel ikke være synonymt med det som oppfattes som en ideell strategisk etterbruk til beste for samfunnets kriminalitetsbekjempelse. Personlig initiativ som

grunnlag for en effektiv etterbruk av ny kompetanse vil derfor ikke være tilstrekkelig i denne sammenheng.

4.4.3 Mangel på systemer og rutiner for etterbruk

De intervjuede politienhetene fremhever at norsk politi, generelt, mangler tradisjoner for å ivareta og etterbruke alle former for kompetanse, ikke bare den som er opparbeidet utenfor landets grenser. De anfører at tradisjoner for strategisk oppbygging av kompetanse og etterbruk av denne har nærmest vært ikke-eksisterende. Det er slett ikke uvanlig å sende tjenestemenn på kurs eller hospitering uten at dette er forankret i politienhetens fremtidige kompetansebehov. På denne bakgrunn er det ikke overraskende at enhetene heller ikke har utviklet systemer og rutiner for etterbruk av kompetanse opparbeidet i internasjonale politioperasjoner. Manglende bruk av polititjenestemenns kompetanse er helt i tråd med de funn Herman Goldstein gjorde i amerikansk politi på slutten av 1970-tallet, og er således ikke overraskende i seg selv.⁵⁸ I norsk politi er imidlertid bevisstheten gryende når det gjelder behovet for strategisk kompetansebygging og en mer målrettet etterbruk. Politidirektoratet er i en nær dialog med politidistriktene med tanke på etablering og utvikling av strategisk kompetansestyring. Fokuset i politienhetene blir nå i større og større grad rettet mot å tilegne seg den rette kompetanse i forkant av akutte behov, og deretter omsette denne i operativ kapasitet. Nødvendig og tidsriktig kompetanse gir en større mulighet til å jobbe proaktivt, ikke reaktivt. Flere politienheter har nå kompetanseutviklingsplaner under arbeid.

Politiet i Norge har, i likhet med politiorganisasjoner i de fleste andre europeiske stater, en lang tradisjon for reaktiv tenkning. Det har så langt vært mer vanlig å rette fokus mot hva som har skjedd enn mot hva som kan komme til å skje. Forebyggende arbeid og problemorientert oppgaveløsning tillegges imidlertid stadig økende vekt.⁵⁹ Likevel reflekteres fortsatt den reaktive tradisjon i politiets organisatoriske oppbygning og struktur. Som tidligere nevnt er avlæring, eller det å forlate gamle måter å gjøre ting på, ifølge Mc Gill og Slocum (1993) en organisasjons

⁵⁸ Goldstein (1990)

⁵⁹ Problemorientert politiarbeid er presentert som ledende arbeidsmetode i Politidirektoratets nye strategiske plan for forebyggende arbeid, Politidirektoratet/Killengreen (2004). For mer om problemorientert politiarbeid, se Goldstein (1990).

viktigste komponent.⁶⁰ Politiet har fortsatt behov for reaktiv innsats, men det kan likevel synes som om etaten per i dag bør vurdere å styrke elementer som er engasjert i strategisk kompetansestyring, og som i større grad kan fange opp og videreformidle blant annet internasjonalt ervervet kompetanse.

4.4.4 Krever forståelse, kunnskap og nytenkning

Å kunne anvende opparbeidet kompetanse på hjemmebane krever forståelse for hva internasjonalt politiarbeid innebærer, og ikke minst for hvilket utbytte det kan gi. I tillegg vil det være fordelaktig med et minimum av viten om politimisjonene, og om arbeidsinnholdet i de ulike stillinger. Som nevnt eksisterer det ingen tradisjoner for systematisk eller formalisert etterbruk av opparbeidet kompetanse i det norske politiet i dag. Utvikling av etterbruksrutiner vil derfor kreve både nytenkning og kreativitet, samt vilje til å kunne gå egne veier. Ifølge Læg Reid og Olsen (1978) premieres imidlertid slike initiativ i de færreste organisasjoner. Intern struktur og etablerte prosedyrer skaper barrierer for endring, og motiverer ikke til å gå utenfor den opptråkkede stien.⁶¹

I mange politienheter er ressurs situasjonen anstrengt og andelen vakante stillinger betydelig. Enkelte enheter tror de må ha et stort overskudd av tjenestemenn, og også ha mulighet til å kunne opprette nye stillinger på kort varsel, dersom de i ettertid skal kunne utnytte internasjonalt opparbeidet kompetanse. Dette vil normalt ikke være gjennomførbart, og særlig ikke i mindre politienheter med få ansatte og begrensede budsjetter. Med denne antakelsen om hvorledes etterbruk av kompetanse kan gjennomføres, og med den begrensede mannskaps- og ressurs situasjonen som finnes i mange enheter i dag, er det derfor ikke overraskende at utvikling av rutiner for etterbruk av kompetanse ikke har vært prioritert.

4.4.5 Krever forankring i den strategiske ledelsen

Å få gjennomslag for innføring av nye måter å disponere ressurser på, krever kommunikasjon og forståelse internt i organisasjonen. Flere av de intervjuede ønsker å presisere at ledelsen i egen enhet ikke har nok kjennskap til hva internasjonal tje-

⁶⁰ McGill & Slocum Jr. (1993)

⁶¹ Læg Reid & Olsen (1979)

neste består i, og hvilken kompetanse som faktisk er mulig å erverve. De mener økt bevisstgjøring i ledelsesleddet er avgjørende for en mer effektiv ressursutnyttelse og etterbruk av kompetanse. For å øke bevisstheten og forståelsen for mulighetene og nytteverdien som ligger i internasjonal polititjeneste, bør representanter for ledelsen i de ulike politienheter gis mulighet til å oppleve tjenesten på nært hold. Dette kan for eksempel gjøres ved at Politidirektoratet inviterer politimestere, eller øvrige tjenestemenn i politidistriktenes og særorganenes strategiske ledelse, som gjester ved delegasjonsreiser til internasjonale operasjoner. På denne måten vil utenlandstjenesten og dens relevans bli mer synlig for den strategiske ledelsen i norsk politi, som også vil få en bedre mulighet til å vurdere nytteverdien med tanke på eget distrikt. Ordningen praktiseres med godt resultat i Finland. Den er derfor også nylig blitt foreslått innført i Sverige, i et forsøk på å skape en holdningsendring hos ledelsen i det svenske politiet.⁶² Et besøk av egen politiledelse vil ikke minst oppleves som positivt av den eller de tjenestemenn som besøkes, og kan bidra til at disse føler en høyere hjemlig verdsettelse av egen innsats.

4.4.6 Mangel på overordnet strategi

Politiet har ingen overordnet strategi når det gjelder internasjonal polititjeneste. Verken til den enkelte operasjon eller til stillinger innenfor operasjonene er det knyttet prioriteringer. Preferanser i spørsmål om hvilken kompetanse som anses som fruktbar, synes i liten grad å foreligge. Kompetansen som tilegnes kartlegges ikke, og det er heller ingen tradisjon for å gjøre den meritterende. Sett i forhold til rekruttering til spesifikke stillinger og den enkeltes karriereutvikling, er tjenesten i liten grad meritterende og kvalifiserende. Et unntak finnes likevel beskrevet i kompetansekriteriene for opprykk til Politibetjent 2 og Politibetjent 3: Ifølge disse retningslinjene kan et års internasjonal tjeneste godskrives på linje med ordenstjeneste, trafikkteneste, etterforskning, forebyggende tjeneste, sivile gjøremål, innbeordring, tillitsvern eller omsorgspermisjon av like lang varighet.⁶³

Fra Politidirektoratets side legges det svært få føringer på politienhetene i forbindelse med tjenestemenns gjeninntreden i stilling etter internasjonal tjeneste. De

⁶² Rikspolisstyrelsen (2004)

⁶³ Politidirektoratet (2002)

oppfølgingsoppgavene som nevnes, skal utføres i samarbeid mellom politienhetenes utpekte kontaktperson for utreisende personell og enhetens egen personalavdeling. Ingen av føringene er rettet mot strategisk planlegging og etterbruk av kompetanse. Til tross for en anmodning til samtlige politidistrikter og særorganer fra Politidirektoratet i 2003, om utpeking og innrapportering av en lokal hoved-CivPol-kontakt til Politidirektoratet, oppgir kun ni av 13 politienheter å ha dette.⁶⁴

Intervjuene avdekket for øvrig at oppfølging av politi som returnerer fra tjeneste internasjonalt, i hovedsak konsentreres om personlig mottakelse, omsorg for den enkelte og praktisk tilrettelegging ved hjemkomst. Oppfølgingen er ikke knyttet til planmessig og strategisk utnyttelse av eventuell nyervervet kompetanse.

Statskonsults håndbok for strategisk planlegging i staten definerer strategi som prioriterte innsatsområder og virkemidler som skal bidra til at virksomheten oppnår de ønskede effekter for sine brukere og samfunnet.⁶⁵ Strategi kan med andre ord ses som et veivalg som angir fremgangsmåte og retning for virksomheten. Som tidligere nevnt mangler altså politiet en slik strategi knyttet til ivaretagelse av internasjonalt opparbeidet kompetanse. For å sette politiets mangel på strategi i et videre perspektiv kan det være nyttig å sammenlikne politiet med Forsvaret, og de klart definerte prioriteringene som der foreligger. Forsvaret betrakter tjeneste i internasjonale fredsoperasjoner som en naturlig og integrert del av virksomheten.⁶⁶ De har klare prioriteringer knyttet til valg av stillinger i internasjonale operasjoner.⁶⁷ Viktige kriterier er at stillingene bør gi Norge innflytelse, gi avansement til mer innflytelsesrike stillinger og ikke minst tilføre Norge den fagkompetanse landet har behov for. Tjenesten er høyt prioritert, skal vektlegges som karrierefremmende og ikke være til hinder for videre utvikling. Hovedmålene for Forsvarets internasjonale deltakelse er å bidra til internasjonalt samarbeid på områder hvor Norge har erfaring og ekspertise, men også å vinne erfaring som det ikke er mulig å oppnå under tjeneste hjemme.⁶⁸ Det er Forsvarets politikk at den kompetanse tjenestemenn får i internasjonale operasjoner, skal kunne nyttes nasjonalt. Det tilstre-

⁶⁴ Politidirektoratet/Klecza (2003)

⁶⁵ Statskonsult (1994)

⁶⁶ Forsvarets personalhåndbok(2001), del E, pkt. 4.1.2. Policy

⁶⁷ Ibid. (2001), del A, pkt. 10.1.4. Prioriterte stillinger ved staber, hovedkvarter, enheter

⁶⁸ Ibid. (2001), del E, pkt. 4.1.1. Generelt

bes derfor at den enkelte medarbeider får utnyttet opparbeidet kompetanse ved beordring eller ved søknad til relevante stillinger.⁶⁹ I denne studien vil det ikke bli vurdert i hvilken grad Forsvarets policy for internasjonal tjeneste faktisk følges eller fungerer etter hensikten.

Politiets manglende strategi knyttet til internasjonal tjeneste oppleves problematisk for flere av politidistriktene. De ser det som vanskelig å sette av øremerkede ressurser, samt å prioritere etterbruk av internasjonal kompetanse, når dette ikke formelt vektlegges fra sentralt hold i etaten. I utgangspunktet er politidistriktene og særorganene skeptiske til at Politidirektoratet legger føringer for ressursbruk i tjenesten. I denne sammenheng etterspør imidlertid flere en sentral strategi for politiet, samt retningslinjer eller føringer for hvorledes de kan innrette seg når det gjelder oppfølging og etterbruk av tjenestemenns kompetanse. Grunnen til dette uttalte behovet kan ligge i en visshet om at slik ressursutnyttelse er vanskelig å prioritere så lenge den ikke er pålagt fra sentralt hold.

⁶⁹ Ibid. (2001), del A, pkt. 10.2.4. Karriere

5 **Anbefalinger - etterbruk i praksis**

Kompetanse ervervet gjennom internasjonalt politiarbeid kan nyttes nær sagt overalt i politiet. Som både spørreundersøkelsen blant tjenestemenn på Balkan og intervjuundersøkelsen i særorganer og politidistrikter viser, finnes det en rekke aktuelle arbeidssteder og oppgaver innenfor politiet hvor etterbruk av kompetanse vil være av stor verdi.

5.1 Arenaer for etterbruk

Flere særorganer og spesialavdelinger innen det norske politiet konsentrerer seg om forebygging og etterforskning av straffesaker innenfor internasjonal organisert kriminalitet. Bruk av internasjonalt ervervet kompetanse kunne være svært aktuelt innenfor disse enhetene. Med utgangspunkt i Kripos er det fra 1.1.2005 etablert et nytt særorgan med navnet *Nye Kripos*, «Den nasjonale enheten for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet». Særorganet har blant annet anlagt en ny avdeling for organisert kriminalitet og internasjonale forbrytelser. Det er også vurdert å opprette en gruppe som skal arbeide med kriminalitet i tilknytning til menneskesmugling og illegal innvandring. På disse områdene vil Nye Kripos kunne profittere på å anvende tjenestemenn med spesifikk erfaring fra etterforskning og etterretning på Balkan. Tjenestemenn som har vært engasjert i saker innenfor narkotikakriminalitet, krigsforbrytelser, menneskesmugling eller prostitusjon, vil være særlig sentrale. I tillegg til nær kjennskap til kriminaliteten vil disse ofte også ha gode språkkunnskaper og et omfattende internasjonalt kontaktnettverk.

I Oslo Politidistrikt vil *Seksjonen for organisert kriminalitet*, som blant annet forestår etterforskning av grove narkotikaforbrytelser, samt annen kriminalitet som går under merkelappen organisert kriminalitet, være en aktuell mottaker for kompetanse opparbeidet i internasjonal tjeneste. I tillegg vil Politiets utlendingsenhet, den nasjonale enheten for politiets arbeid med asyl- og utlendingssaker, være en

aktuell mottaker. Kjennskap til språk, kultur og konflikter vil kunne være avgjørende i arbeidet med å registrere og identifisere asylsøkere. Det er sannsynlig at politifolk med internasjonal erfaring kan være viktige støttespillere her. Mange politidistrikter har den senere tid opprettet egne avdelinger med fokus på internasjonal organisert kriminalitet. Også i disse avdelingene vil internasjonal polititjeneste kunne gi verdifull erfaring.

Mye av arbeidet innenfor *Politiets sikkerhetstjeneste* (PST) er av internasjonal karakter. Ballast fra utenlandstjeneste vil derfor i mange tilfelle fremstå som ytterst relevant, også her. Kunnskap om konflikter, kultur og språk samt internasjonale kontaktnettverk vil være viktige bidrag til PSTs arbeid. Forøvrig vises det til kapitlene 2.2.7 og 3.2.4 for øvrige detaljerte beskrivelser av hvor og hvordan kompetanse kan etterbrukes.

5.2 Kompetansebank

Til tross for en utbredd enighet om den potensielle gevinsten etterbruk av internasjonalt ervervet kompetanse representerer, har ingen politidistrikter og særorganer rutiner for kartlegging av slik kunnskap og erfaring. En eventuell etterbruk vil i de fleste tilfeller være avhengig av at kompetansen er kartlagt og registrert, og at denne informasjonen er tilgjengelig for dem som kan ha nytte av etterbruken. Til tross for mangelfulle kartleggingsrutiner i forbindelse med avsluttet utenlandstjeneste har enkelte politidistrikter likevel rutiner for mer generell kartlegging. Denne er imidlertid rettet mot all kompetansebygging, der CivPol-tjeneste altså bare er én av mange tjenesteformer som blir registrert. Målet med denne formen for registrering er primært å foreta en fortløpende oppdatering av den utreisendes personalmappe, ikke å fremme etterbruk av internasjonal politikompetanse.

Utover tradisjonell innrapportering til personalkontoret for oppdatering av den enkeltes personalmappe, har ingen politidistrikter eller særorganer spesifikke rutiner for å registrere innholdet i tjenesten og kartlegge den kunnskap og kompetanse som er ervervet av politi i internasjonale operasjoner. Å danne seg et helhetsbilde av hvem som har tjenestegjort i de ulike konfliktområder, hvilke stillinger de har besatt og hvilken kompetanse de har tilegnet seg, blir derfor vanskelig. En måte å

skaffe oversikt over opparbeidet kompetanse på, kunne være å opprette en nasjonal kompetansebank. Her vil tjenestetid, tjenestested, stilling, stillingsinnhold, språk, internasjonalt nettverk samt ervervet kunnskap og kompetanse kunne registreres. Med tanke på bruk av denne basen, er det viktig at den finnes lett tilgjengelig for alle potensielle brukere. En mulighet ville være å legge den inn som en separat kilde på politiets intranett. Ressursbanken burde være søkbar på fritekst, slik at den enkelte søker ikke behøver å ha nær kunnskap om ulike stillinger, stillingsbetegnelser, lokal geografi og spesifikke misjoner, men kan søke ut fra egne behov for bistand.

At opplysningene som registreres og legges inn er korrekte og til enhver tid oppdatert, vil i stor grad avhenge av den enkelte tjenestemann som har vært ute. Det må kunne forventes at tjenestemenn bidrar gjennom innrapportering ved hjemkomst. Samtidig vil det også være i det enkelte politidistrikts interesse at basen er oppdatert, og man bør vel derfor kunne forvente at det avsettes et minimum av ressurser for å bidra til dette. Dersom kompetansebanken er oppdatert og lett tilgjengelig for alle politidistrikter og særorganer, vil den kunne anvendes som et helt konkret arbeidsverktøy.

5.3 Erfaringsutveksling

Med utgangspunkt i en sentral kompetansebank vil det være relativt enkelt å komme i kontakt med tjenestemenn med erfaring fra et bestemt geografisk område, med kjennskap til spesielle språk, innsikt i spesifikke konflikter eller særskilt politifaglig kunnskap. Den enhet som har behov for kontakt med tjenestemenn med spesiell utenlandserfaring, kan med utgangspunkt i kompetansebanken søke seg frem til aktuelle kandidater. Disse tjenestemennene kan så brukes for uformell kontakt og erfaringsutveksling i en bestemt sak, i et prosjekt, ved planlegging eller i løpende etterforskning. En slik form for kommunikasjon gir enheten som søker kompetanse, mulighet til å «spille ball» med håndplukkede tjenestemenn som kan forventes å bidra innenfor et bestemt område. Det åpnes dermed for uformelle samtaler, innspill, rådgivning eller bistand i sak. Denne form for etterbruk av kompetanse krever verken at det opprettes nye stillinger eller at lønnsmidler må over-

flyttes. Hovedtanken er at de impliserte parter kommer i dialog med, og kan hente råd hos, personer som kan tenkes å bidra med relevant kunnskap. Et annet viktig poeng er at tjenestemenn som blir spurt om å bidra i en slik sammenheng, vil føle at den kompetansen de har ervervet internasjonalt er verdifull, og at den faktisk kan komme andre enheter i politiet til gode.

5.4 Oversiktslister over politi i internasjonal tjeneste

I mange tilfeller vil den løpende etterforskning av internasjonal kriminalitet kreve gjennomføring av etterforskningsskritt også i andre stater. I slike tilfeller vil det å kunne kontakte norske politifolk i gjeldende område både kunne forenkle saksmessige forberedelser og åpne for mulige nye kontaktpunkter. En oppdatert oversiktsliste over norske politifolk som tjenestegjør internasjonalt, hvor de befinner seg og hvorledes de kan kontaktes, kunne være et verdifullt supplement i denne sammenheng. Dersom slike lister ble distribuert til politidistrikter og særorganer jevnlig, eller lagt ut på politiets intranett, kunne dette bidra til økt uformell løpende samhandling, og dermed bedre anvendelse av relevant og tidsaktuell kunnskap. Ved etterforskning av saker med internasjonale forgreninger vil slike innspill selvfølgelig måtte komme som et supplement til, og ikke erstatte, de offisielle kanaler for internasjonalt politisamarbeid. Å presentere en slik liste på politiets intranett vil ikke kreve mye forarbeid eller ressurser, og det vil være relativt enkelt å oppdatere den ved rotasjoner og endringer. Listen kunne presenteres på samme intranettområde som kompetansebanken eller som en del av denne.

5.5 Styrt kunnskapsoverføring - «omvendt hospitering»

Polititjenestemenn som har sittet i sentrale posisjoner internasjonalt, har i mange tilfeller høstet verdifull erfaring og politifaglig kompetanse. Etterbruk av denne kunnskapen kan konkret gjøres gjennom korttidsengasjement på ulike spesialavdelinger eller i særorganer innenfor det norske politiet. I praksis kan tjenestemenn med aktuell internasjonal erfaring anmodes om å tjenestegjøre ved en bestemt avdeling for en begrenset periode umiddelbart etter hjemkomst. I løpet av et tids-

rom på en eller to uker vil vedkommende kunne overføre kunnskap om kriminelle nettverk, miljøer, ulike operasjonsmetoder og annen relevant politifaglig informasjon til øvrige norske kollegaer. Denne formen for korttidsengasjement behøver ikke medføre opprettelse av nye stillinger, overføring av lønnsmidler eller andre avanserte, administrative inngrep. Målet må primært være en effektivisert og kompakt erfaringsoverføring for den hjemvendte tjenestemannen igjen returnerer til eget tjenestested. Spørreundersøkelsen blant norske polititjenestemenn på Balkan avdekket at enkelte tjenestemenn hadde gjort erfaringer som ville være meget nyttige ved bekjempelse og etterforskning av narkotikasmugling, menneskesmugling, handel med kvinner og andre former for organisert kriminalitet i Norge.

5.6 Instruksjonsvirksomhet og planlegging

De fleste politidistrikter og særorganer gjennomfører betydelig intern utdanning og opplæring av personell ved hjelp av instruktører fra eget distrikt. Slik instruksjon foretas både innenfor etterforskningsmessige og operative disipliner. Flere stillinger i de internasjonale operasjonene innebærer kunnskapsformidling, og gir derfor et godt grunnlag for rekruttering til slike stillinger på hjemmebane. I tillegg finnes stillinger konsentrert om operativ virksomhet og med væpnet tjeneste i et konfliktområde. Slik tjeneste kan avlede unik kompetanse til bruk ved opplæring av operativt personell på hjemmebane.

Ved planlegging og gjennomføring av statsbesøk eller store massearrangementer kan erfaring fra internasjonal tjeneste representere et viktig tilskudd. Kunnskap om internasjonale eller lokale konflikter, lokal historie og kulturforståelse vil være viktige faktorer i denne sammenheng. Tjenestemenn med slik kompetanse kan for eksempel bidra lokalt med planlegging i stab foran større arrangementer.

5.7 Styrte kompetansebygging - strategisk posisjonering

En rekke stillinger i internasjonale operasjoner gir mulighet til tilegnelse av unik kompetanse, kunnskap og erfaring som ikke kan hentes på hjemmebane. Kun en av politienhetene i intervjuundersøkelsen utnytter dette gjennom strategisk kom-

petansebygging: Enheten sender tjenestemenn til en øremerket avdeling i Kosovo for å bygge kunnskap om en helt spesiell tjeneste. Avdelingen driver med livvakt og eskortetjeneste, og gir tjenestemenn erfaring og rutine med slik oppgaveløsning samt innblikk i hvorledes kollegaer fra andre nasjoner håndterer denne type arbeid i sine respektive politiavdelinger.

Norsk politi har et potensial til kompetanseheving ved i større grad å målrette sin posisjonering innenfor internasjonale operasjoner. Å anmode om spesifikke stillinger i bestemte operasjonsområder vil kunne gi verdifull kunnskap om blant annet narkotikakriminalitet, prostitusjon, våpen- eller menneskesmugling. I Forsvaret har man en bevisst holdning til, og klar prioritering av, hvilke stillinger man ønsker å besette i internasjonale operasjoner. Innenfor politiet finnes ingen overordnet strategi når det gjelder den internasjonale polititjenesten. Bestemte stillinger og posisjoner i spesifikke avdelinger innenfor en operasjon vil definitivt kunne åpne muligheter for økt kunnskap om kriminelle med bakgrunn fra Balkan, deres aktiviteter og nettverk.

Innenfor UNMIK Police finnes det flere avdelinger som kunne være av interesse i en slik sammenheng.⁷⁰ Både Kosovo Organised Crime Bureau, som bruker tilgjengelig etterretningsinformasjon som utgangspunkt i etterforskning av internasjonal organisert kriminalitet, og *The Trafficking and Prostitution Investigation Unit*, en spesialenhet som konsentrerer seg om etterforskning og forebygging av menneskesmugling og prostitusjon, er aktuelle i så måte. I tillegg vil stillinger innenfor kriminalavdelingene i de ulike politidistriktene, Criminal Investigation Departments, være banebrytende hva gjelder opparbeidelse av kunnskap om kriminalitet med forgreninger til Nord-Europa og Norge, og ikke minst gi nyttige nettverk. Et interessant politiorgan som nå etableres i Bosnia-Hercegovina, *State Investigation and Protection Agency*, er en parallell til vårt Nye Kripos. Fremtidige medarbeidere her vil spille en helt sentral rolle når det gjelder tilgang på etterretningsopplysninger knyttet til kjøretøy, smuglerruter, reiseruter, pengeoverføringer, telefonkontroll, personer og miljøer.

Styrt kunnskapsinnhenting krever nærmere viten om de ulike misjoner, relevante stillinger og arbeidsinnhold. Å kunne påvirke hvilke stillinger norske tjeneste-

⁷⁰ UNMIK er en forkortelse for United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

menn får i internasjonale operasjoner, vil være vesentlig dersom denne type kunnskapsinnhenting skal kunne gjennomføres. Mange av stillingene i FN-systemet er angivelig ikke søkbare. Etter en nasjonal seleksjon meldes de utvalgte tjenestemenn som disponible for innsats i en operasjon som helhet, og tjenestemenn avventer deretter tildeling av en konkret posisjon til de har ankommet tjenesteområdet. Det er likevel en kjensgjerning at enkelte stater, og stadig de samme, gjentatte ganger får tildelt de mest innflytelsesrike posisjonene i en operasjon ved personelletts rotasjon. Dette kan indikere at noen stater, i større grad enn andre, stiller krav til posisjoner som forutsetning for innsats og bistand, og at det faktisk er mulig å påvirke tildelingen av posisjoner.

6 Oppsummering

Norsk deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner har i første rekke vært begrunnet i to overordnede målsettinger: å motvirke spredning av regionale konflikter og i ivaretagelse av menneskerettigheter. Styrking av rettsstaten har vært en viktig oppgave, og politiinnsats ett av virkemidlene. Norsk CivPol-arbeid er i hovedsak finansiert gjennom bistandsmidler og har ikke hatt som utgangspunkt at kunnskap og kompetanse skal kunne føres tilbake til giverlandet. Internasjonal polititjeneste medfører imidlertid en betydelig kompetanseheving for norske tjenestemenn, en kompetanse som vanskelig kan erverves på hjemmebane. På denne bakgrunn bør norsk politideltakelse i internasjonale operasjoner nå muligens suppleres med en tredje målsetting, nemlig strategisk bygging av politikompetanse med tanke på etterbruk på hjemmebane.

I Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002–2005, utgitt av Politidirektoratet, fremheves følgende: «*Det er viktig å ta vare på den læring som er resultatet av yrkeserfaring. Politiet har mye å hente ved å samle, systematisere og formidle videre allerede utviklet kunnskap.*»⁷¹ Til tross for at formalisert etterbruk verken krever omfattende administrativ tilrettelegging, opprettelse av nye stillinger i etaten eller flytting av lønnsmidler, synes det i dag ikke å foreligge noen systematisk og planmessig etterbruk av politipersonell med internasjonal erfaring. Overføring og utnytting av opparbeidet kompetanse baseres i beste fall på lokale initiativ, og vil derfor være svært avhengig av person, tradisjoner og miljø på tjenestestedet.

Politiet har ingen klar sentral strategi i forbindelse med internasjonal polititjeneste. Verken til valg av operasjon eller til stillinger innenfor operasjonene er det knyttet prioriteringer. Tanker om hvilken kompetanse som anses som fruktbar, synes i liten grad å foreligge. Kompetansen som tilegnes kartlegges ikke, og det er heller ingen tradisjon for å gjøre den meritterende. Politiets manglende strategi

⁷¹ Politidirektoratet (2002-2005)

knyttet til internasjonal tjeneste oppleves problematisk for flere politienheter. De ser det som vanskelig å avsette øremerkede ressurser, samt å prioritere etterbruk av internasjonal kompetanse, når dette ikke formelt vektlegges fra sentralt hold. Å etablere en større satsing på etterbruk fordrer at ledelsen i distrikter og særorganer har tilstrekkelig kjennskap til hva internasjonal tjeneste består i, og hvilken kompetanse som faktisk er mulig å erverve.

Politiet i Norge har en lang tradisjon for reaktiv tenkning, noe som også reflekteres i den organisatoriske oppbygning og struktur. Forebyggende arbeid og problemorientert oppgaveløsning tillegges imidlertid stadig økende vekt. Det kan synes som om politiet per i dag bør vurdere å styrke elementer som er engasjert i strategisk kompetansestyring, og som i større grad kan fange opp og videreformidle blant annet internasjonalt ervervet kompetanse.

Det finnes en rekke aktuelle arbeidssteder og oppgaver innenfor politiet hvor etterbruk av internasjonalt ervervet kompetanse vil være av stor verdi. Kriminaliteten internasjonaliseres og finner stadig nye former. Dette må i større grad gjenspeiles i politiets organisasjon. En mer målrettet etterbruk vil være fornuftig i dagens pressede ressursituasjon. Samtidig vil dette kunne motivere nye tjenestemenn til engasjement i internasjonale operasjoner. Signaleffekten ved etterbruk vil kunne øke anseelsen til utenlandstjeneste og dermed bidra til økt rekruttering.

Norsk politi har potensial til en ytterligere kompetanseheving ved å målrette sin posisjonering innenfor internasjonale operasjoner. Å anmode om spesifikke stillinger i bestemte operasjonsområder vil kunne gi verdifull kunnskap om blant annet narkotikakriminalitet, prostitusjon, våpen- og menneskesmugling. Styrt kunnskapsinnhenting krever imidlertid nærmere viten om de ulike misjoner, relevante stillinger og faktisk arbeidsinnhold. Å kunne påvirke hvilke stillinger norske tjenestemenn får i internasjonale operasjoner, vil være vesentlig dersom denne type kunnskapsinnhenting skal kunne gjennomføres.

Fokus på etterbruk av internasjonalt ervervet kompetanse har i norsk politi så langt vært meget begrenset. Gjennom denne studien er imidlertid temaet satt på dagsordenen. Interessen for etterbruk og etablering av nye rutiner i særorganer og distrikter virker stor. Muligens kan forskerens søkelys ha skapt et snev av Hawthorne-effekt, en positiv effekt som opptrer som resultat av undersøkelsen i

seg selv: Den som vet at han blir målt, blir automatisk mer produktiv. Til tross for den utbredte interessen for etablering av systemer og rutiner for etterbruk, virker kunnskapen om hvilke muligheter som foreligger, svært ulikt fordelt. Initiering av nye former for ressursutnyttelse vil nok for mange politidistrikters og særorganers vedkommende derfor være avhengig av et sentralt initiativ. Kompetansen er for lengst sådd, den er allerede hentet hjem, og nå bør den også høstes.

Litteraturliste

- Aftenposten** (1999) 'Narkodømte kosovoalbanere på fengselstoppen i Norge', <http://tux1.aftenposten.no/nyheter/uriks/kosovo/d77633.htm>
- Aftenposten** (2003/a), 'Når sannheten blir ubehagelig', <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article574555.ece>
- Aftenposten** (2003/b) 'Albansk sexmafia opererer i Norge', <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article698884.ece>
- Cornell, Svante E.** (2003) 'The growing threat of transnational crime', *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Institute for Security Studies, European Union, Paris: Chaillot Papers 23-40.
- Dagbladet** (2001) 'Kriminelle utlendinger må utvises', <http://www.dagbladet.no/nyheter/2001/07/18/269835.html>
- Den Boer, Monica** (1997) 'Wearing the Inside Out: European Police Cooperation Between Internal and External Security', The Hague: *European Foreign Affairs Review* 2, 491-508.
- Development Today** (2004) 'Sweden Channels Increasing Aid Through National Police', Oslo: *Development Today* nr. 17 2004.
- Donnelly, Chris** (2003) 'Security in the 21st Century: New Challenges and New Responses', NATO Speeches: <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s030605a.htm>
- Dwan, Renata** (2002) *Executive Policing – Enforcing the Law in Peace Operations*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford: Oxford University Press.
- Dørum, Odd Einar** (2003) 'Bekjempelse av internasjonal kriminalitet', Justis- og politidepartementet, Justisministerens taler og artikler: <http://odin.dep.no/jd/norsk/aktuelt/taler/minister/012101-090018/dok-bn.html>
- Eide, Espen Barth & Tor Tanke Holm** (2000) *Peacebuilding and Police Reform*, London: Frank Cass.
- Europol** (2003) *European Union organised crime report*, Luxembourg: Europol.

- Goldstein, Herman** (1990) *Problem-oriented Policing*, McGraw-Hill, Inc.
- Hajdinjak, Marko** (2002) *Smuggling in South East Europe: The Yugoslav Wars and the Development of Regional Criminal Networks in the Balkans*, Sofia: Center for the Study of Democracy.
- Hansen, Annika S.** (2002) *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, Adelphi Paper 343, London: Oxford University Press for the IISS.
- Hartz, Halvor A. & Ola K. Christensen** (2002) *Med Civpol i fredens tjeneste*, Oslo: Politidirektoratet.
- Holm, Tor Tanke & Kari M. Osland** (2000) *Regional Civilian Police Training in South East Europe*, Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Jacobsen, Dag Ingvær & Jan Thorsvik** (1997) *Hvordan organisasjoner fungerer*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Jones, Bruce** (2003) *Evolving Models of Peacekeeping, Policy Implications and Responses*, Paper commissioned by the United Nations, Department of Peacekeeping Operations:
[http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Bruce%20Jones %20paper%20with%20logo.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Bruce%20Jones%20paper%20with%20logo.pdf)
- Kriminalomsorgen** (2003) 'Innsatte pr. 30.09.2003 etter statsborgerskap, kategori og kjønn', *Årbok 2003 kriminalomsorgen med statistikk*, Oslo: Kriminalomsorgen.
- Lutterbeck, Derek** (2004) 'Between Police and Military - The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries', *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* Vol. 39(1): 45-68, Genève: Geneva Centre for Security Policy.
- Lægred, Per & Johan P. Olsen** (1979) *Byråkrati og beslutninger*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Macinlay, John & Jarat Chopra** (1992) 'Second Generation Multinational Operations', Washington: *Washington Quarterly* 15: 113-131.
- McGill, Michael E. & John W. Slocum Jr.** (1993) 'Unlearning the Organization' *Organizational Dynamics* 22:2.
- NOU 2004:6**, *Mellom effektivitet og personvern, Politimetoder i forebyggende øyemed*, kap.9.
- Oakley, Robert B., Michael J. Dziedzic & Eliot M. Goldberg** (1998) *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Washington DC: Institute for National Strategic Studies.
- Organization for Security and Co-operation in Europe** (2001) *Background Report Combating Trafficking in Kosovo*, Kosovo: OSCE Mission.
- Politidirektoratet, Killengreen** (2001) Skriv til politimestere og sjefer for sentrale institusjoner av 7. 5 2001, ref. nr. 01/01861 564, 'Politidistriktenes oppfølgingsansvar for tjenestemenn som beordres til fredsbevarende tjeneste (CivPol)', Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet** (2002) rundskriv 2002/040, 'Kompetansekriterier for stillinger som politibetjent 2 og politibetjent 3', Oslo: Politidirektoratet.

- Politidirektoratet** (2002) *Organisert kriminalitet - utvikling og utfordring*, Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet** (2002-2005) *Strategiplan for forebyggende politiarbeid*, Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet** (2002-2007) *Overordnet personalpolitikk for politi- og lensmannsetaten*, Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet** (2003) *Nasjonal trusselvurdering*, Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet** (2004) *An Introduction to Problem-oriented Policing*, Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet, Kleczka** (2003) Brev fra Politidirektoratet til samtlige særorganer og politidistrikter: 'Oppfølging av tjenestemenn i fredsbevarende tjeneste – CIVPOL' av 4.3.2003, Oslo: Politidirektoratet.
- Rikspolisstyrelsen** (2003) 'Uppfølging av internationella oppdrag', 2004-09-07, Dnr. A-729-786/04, Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- 6th Workshop of the Study Group 'Regional Stability in South East Europe'** (2003) *Crushing Crime in South East Europe: A Struggle of Domestic, Regional and European Dimension*, Vienna: National Defence Academy.
- Solana, Javier** (2003) Europeisk Sikkerhetsstrategi, *Et sikkert Europa i en bedre verden*, Brussel: The European Union for Security Studies 4,5.
- Statskonsult** (1994) *Strategisk planlegging i staten*, Oslo: Direktoratet for forvaltningsutvikling.
- Staw, Barry M.** (1996) 'Why No One Really Wants Creativity' i C.M. Ford & D.A. Gioia *Creative Actions in Organizations. Ivory Tower Visions and Real World Voices*, Thousand Oaks: Sage.
- Stortingsmelding nr. 18** (1999-2000) *Om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid*, kap. 3.1.
- Stortingsmelding nr. 22** (2000-2001) *Politireform 2000*.
- Stortingsmelding nr. 39** (2003-2004) *Samsfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*.
- United Nations Office on Drugs and Crime** (2003) *The Opium Economy in Afghanistan: An International Problem*, New York: United Nations.
- UNMIK** (2003) Presentation paper Pillar 1, Police and Justice, Third Quarter, Kosovo: United Nations.

Rapporten belyser hvilken politifaglige kompetanse som opparbeides eller potensielt kan erverves gjennom norsk politiinnsats i internasjonale operasjoner, hvorledes denne anvendes i dag og hvorvidt kompetansen i større grad planmessig kan etterbrukes nasjonalt i bekjempelse av internasjonal organisert kriminalitet.

Rapportskriveren er Politistipendiat ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt og assosiert forsker ved Politihøgskolen.

Politihøgskolen
Slemdalsveien 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo
Tlf: 23 19 99 00
Faks: 23 19 99 01
www.phs.no



POLITIHØGSKOLEN

